



HOUSE OF COMMONS  
CANADA

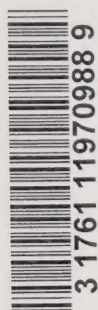
**TURNING OUTRAGE INTO ACTION TO ADDRESS  
TRAFFICKING FOR THE PURPOSE OF SEXUAL  
EXPLOITATION IN CANADA**

**Report of the Standing Committee on  
the Status of Women**

**Yasmin Ratansi, MP  
Chair**

**FEBRUARY 2007  
39th PARLIAMENT, 1st SESSION**

CA1  
XC71  
-2007  
T75





---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**TURNING OUTRAGE INTO ACTION TO ADDRESS  
TRAFFICKING FOR THE PURPOSE OF SEXUAL  
EXPLOITATION IN CANADA**

**Report of the Standing Committee on  
the Status of Women**

**Yasmin Ratansi, MP  
Chair**

**FEBRUARY 2007  
39th PARLIAMENT, 1st SESSION**







# **STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN**

## **CHAIR**

Yasmin Ratansi

## **VICE-CHAIRS**

Irene Mathysen

Joy Smith

## **MEMBERS**

Patricia Davidson

Nicole Demers

Johanne Deschamps

Nina Grewal

Hon. Helena Guergis

Hon. Maria Minna

Hon. Anita Neville

Bruce Stanton

Hon. Belinda Stronach

## **OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED**

Maria Mourani

Hon. Judy Sgro

## **CLERK OF THE COMMITTEE**


Michelle A. Tittley

## **LIBRARY OF PARLIAMENT**

**Parliamentary Information and Research Service**

Marlisa Tiedemann

Lyne Casavant



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119709889>

# THE STANDING COMMITTEE ON STATUS OF WOMEN

has the honour to present its

## TWELFTH REPORT

Pursuant to its mandate under Standing Order 108(2) and the motion adopted by the Committee on September 21, 2006, your Committee has undertaken a study of Human Trafficking and has agreed to report the following:





# TABLE OF CONTENTS

---

CHAPTER 1: COMMITTEE MANDATE .....	1
REPORT STRUCTURE .....	2
CHAPTER 2: BACKGROUND TO THE ISSUE .....	3
A DEFINITION OF TRAFFICKING .....	3
OVERVIEW OF CANADA'S EFFORTS TO COMBAT TRAFFICKING .....	5
CHAPTER 3: PREVENTION .....	9
CAUSES .....	9
A. Poverty .....	9
B. Gender Inequality .....	11
C. Demand for Trafficking for the Purpose of Sexual Exploitation.....	12
D. Age of Consent.....	17
E. Inequalities resulting from Canada's immigration policy .....	19
COORDINATION AND COOPERATION .....	20
RESEARCH .....	22
CHAPTER 4: PROTECTION.....	27
TRAINING AND AWARENESS FOR LAW ENFORCEMENT.....	27
VICTIM SERVICES AND PROGRAMS .....	32
THE TEMPORARY RESIDENT PERMIT (TRP) .....	35
A. Background .....	35
B. Problems relating to the TRP .....	37
DETENTION OF TRAFFICKING VICTIMS .....	40
CHAPTER 5: PROSECUTION .....	43
RESOURCES FOR POLICE.....	43

EDUCATION AND TRAINING FOR PROSECUTORS AND JUDGES .....	44
CHAPTER 6: CONCLUSION .....	47
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE .....	49
APPENDIX A : LIST OF WITNESSES .....	51
APPENDIX B : LIST OF BRIEFS .....	55
BLOC QUÉBÉCOIS DISSENTING OPINION .....	57

# CHAPTER 1: COMMITTEE MANDATE

---

Over the past decade, alarm bells have been set off around the globe about a human rights disaster of epic proportions, and that is the wholesale trafficking of women and children into the worldwide sex trade. Yet, for the majority of nations on the planet — and that's from the top echelons of political power all the way down to the cop on the beat — this issue has yet to register as a priority.<sup>1</sup>

Between 700,000 and 4 million people a year are affected by trafficking in persons.<sup>2</sup> The vast majority of people who are trafficked are women and children, and 92% of victims are trafficked for the purpose of sexual exploitation. While the Standing Committee on the Status of Women acknowledges that Canada has taken steps to combat trafficking, both within and outside of its borders, the Committee's attention was drawn to the urgency of the situation, an urgency which requires that Canada do more to prevent the victimization of innocent women and children. As one witness told the Committee, "when a woman or girl is reduced to a commodity to be bought and sold, raped, beaten, and psychologically devastated, her fundamental rights and dignity are repeatedly violated."<sup>3</sup> For that reason, the Committee agreed to increase both parliamentary and Canadian attention to the issue by undertaking a study on trafficking in persons.

While the Committee recognizes that trafficking is both a pressing international and domestic issue, we agreed that, in the interests of making progress on the issue within Canada's borders, we would limit our study to trafficking in Canada, but would remain cognizant of the fact that the trafficking of persons across international borders also has significant implications for Canada. In no way does our focus on trafficking within Canada indicate that the international aspects do not warrant the same attention and commitment to action.

The Committee recognizes that trafficking in persons includes people who are trafficked for domestic, agricultural and factory work, but felt that it was necessary to focus on trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation since witnesses noted that 92% of victims are trafficked for that purpose.<sup>4</sup> The Committee also considered that the particularly egregious abuse and degradation involved in trafficking for the purposes of sexual exploitation warranted the Committee's full attention. The Committee agrees that addressing the trafficking of persons for domestic, agricultural and factory work or any other exploitive situation would require another study.

---

<sup>1</sup> Victor Malarek, *Evidence*, 23 November 2006.

<sup>2</sup> Richard Poulin, Full Professor, Department of Sociology and Anthropology, University of Ottawa, *Evidence*, 19 October 2006.

<sup>3</sup> Barbara Kryszko, Coordinator, Action Alert, Coalition Against Trafficking in Women — International, *Evidence*, 21 November 2006.

<sup>4</sup> See, for example, the evidence of Richard Poulin, *Evidence*, 19 October 2006.



## REPORT STRUCTURE

The Committee's report focuses on "the three Ps": prevention of trafficking, protection of victims, and prosecution of offenders. The representatives of the departments that co-chair the Interdepartmental Working Group on Trafficking in Persons (the departments of Justice and Foreign Affairs) told the Committee that Canada's anti-trafficking approach affirms that prevention, protection, and prosecution are Canada's key priorities.<sup>5</sup> Yvon Dandurand from the International Centre for Criminal Law Reform & Criminal Justice Policy noted, however, that not all of the "Ps" have been addressed equally, and some may have greater importance than others:

[W]e should never lose sight of the ultimate, paramount importance of protecting victims, because prevention, prosecution, and everything else depends upon how well we protect victims.<sup>6</sup>

The Committee finds the "three Ps" framework useful for discussing the issues, and for that reason has adopted that framework as a structure for its report, which will contain the following chapters, chapter 1 being this introduction:

- **Chapter 2: Background**, which includes an exploration of the definition of trafficking as well as an overview of Canada's efforts to combat trafficking.
- **Chapter 3: Prevention**, which includes a review of the underlying causes of trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation, namely poverty, gender inequality, the demand and laws with respect to the age of consent to non-exploitative sexual activity; prevention also includes the coordination of activities and the need for more research and awareness.
- **Chapter 4: Protection**, which includes improved education and training for law enforcement, improved victims' services, and the temporary resident permit.
- **Chapter 5: Prosecution**, which includes increased resources for law enforcement and improved education and training for Crown attorneys and judges.
- **Chapter 6: Conclusion**

---

<sup>5</sup> Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights, Department of Foreign Affairs, and Carole Morency, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section, Department of Justice, *Evidence*, 17 October 2006.

<sup>6</sup> *Evidence*, 3 October 2006.

## CHAPTER 2: BACKGROUND TO THE ISSUE

---

### A DEFINITION OF TRAFFICKING

A definition of trafficking in persons was arrived at in the *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (hereinafter the Protocol), which supplements the *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*. Article 3 of the Protocol defines trafficking in persons as:

[t]he recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.

The Committee supports the definition contained in the Protocol. However, the Committee considers that definition to be weakened by its lack of clarity with respect to what constitutes sexual exploitation. For that reason, the Committee wishes to clarify that prostitution and pornography are forms of sexual exploitation, wherever they occur — on the street, in massage parlours, modelling agencies, etc., or through escort agencies.

In November 2005, amendments to the *Criminal Code* created specific offences relating to trafficking in persons. These amendments do not define trafficking per se; rather, they establish that the recruitment, transporting, transferring, receipt, holding, concealment or harbouring of a person, or the exercise of control, direction or influence over the movements of a person for the purpose of exploiting them or facilitating their exploitation, is an indictable offence.<sup>7</sup> Subsection 279.01(2) specifies that one cannot consent to the activities described, which clearly indicates that all persons who have been trafficked are victims, regardless of whether or not they actually consented or thought that they had consented to any of the activities. With respect to what is considered to be exploitation under these provisions, section 279.04 states that a person is considered to be exploiting another person if they

---

<sup>7</sup> *Criminal Code*, s. 279.01(1)



(a) cause them to provide, or offer to provide, labour or a service by engaging in conduct that, in all the circumstances, could reasonably be expected to cause the other person to believe that their safety or the safety of a person known to them would be threatened if they failed to provide, or offer to provide, the labour or service; or

(b) cause them, by means of deception or the use or threat of force or of any other form of coercion, to have an organ or tissue removed.<sup>8</sup>

The other definition of trafficking found in Canadian legislation is that contained in the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA). Because the IRPA relates specifically to immigration, it is understandable that the key difference between the IRPA approach to trafficking and the *Criminal Code* articulation is that IRPA applies to persons who have organized the coming into Canada of persons, while the *Criminal Code* can be used to address situations of trafficking within Canada, which is often referred to as domestic trafficking. IRPA defines trafficking in persons as “knowingly organiz[ing] the coming into Canada of one or more persons by means of abduction, fraud, deception or use or threat of force or coercion”. “Organize” includes the recruitment or transportation and, after entry into Canada, the receipt or harbouring of persons.<sup>9</sup>

In order to combat trafficking in persons, one needs to have a clear idea of what trafficking is and what it is not. Therein lies part of the problem in addressing the trafficking phenomenon: despite the articulation of a United Nations definition of trafficking, there continues to be disagreement as to the elements that must be present in order for a particular situation to be considered as trafficking in persons. This was confirmed by a number of witnesses, including Professor Leslie Jeffrey who noted that, while trafficking in persons is generally seen as the use of force or deceit to transport and/or recruit people for exploitative work or service, it is hard to agree on what constitutes force and what constitutes exploitation.

The lack of consensus as to what constitutes force and exploitation was clearly conveyed through witness testimony. The vast majority of witnesses who testified before our committee saw prostitution as a form of violence in and of itself, and noted that prostitution cannot be distinguished from trafficking in persons. A few witnesses noted that, while there were links between prostitution and trafficking, not all instances of prostitution could be classified as trafficking. Carole Morency, Senior Counsel in the Criminal Law Policy Section at the Department of Justice, stated:

---

<sup>8</sup> Ibid., s. 279.04.

<sup>9</sup> S.C. 2001, c. 27, s. 118.

[T]he difference between prostitution and trafficking is that [with trafficking] it's not a question of consent; it's irrelevant. The person is being forced to provide their services, whether it's sexual or other labour, for an exploitative purpose, and they fear for their own safety or that of someone in their family if they don't provide those services. That's the distinction from prostitution. Prostitution is not illegal in Canada currently...<sup>10</sup>

Like the majority of witnesses appearing before us, we came to the conclusion that prostitution is closely linked to trafficking in persons. We believe that prostitution is a form of violence and a violation of human rights. The Committee feels that the prostitute's consent is irrelevant, because you can never consent to sexual exploitation.

## OVERVIEW OF CANADA'S EFFORTS TO COMBAT TRAFFICKING

One of Canada's first initiatives in the area of trafficking was the establishment of the federal Interdepartmental Working Group on Trafficking in Persons (IWG) in 1999. This working group was established to coordinate Canada's negotiating position on the text of the United Nations protocols relating to trafficking and smuggling.<sup>11</sup> In May 2002, Canada ratified these two protocols (the Protocol; and the *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air*) along with their parent convention, the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime*. These protocols established new legal and judicial means to prevent and counter illegal migration and trafficking in persons by fostering the sharing of information and cooperation between states. The Protocol on trafficking in persons in particular provides greater protection and support to the victims of trafficking. One of its primary objectives is to maintain a good balance between law enforcement and the protection of victims.

In addition to ratifying these international instruments, Canada has created legislative provisions that specifically address trafficking in persons. These provisions were in addition to the more general provisions of the *Criminal Code* and the former *Immigration Act*, which indirectly addressed trafficking in persons through provisions relating to organizing illegal entry, disembarking persons at sea, abduction, extortion, confinement, conspiracy, forgery or use of false documentation and offences relating to prostitution and organized crime.

The first legislative measures were part of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), which was enacted in 2002.<sup>12</sup> This Act introduced a new section that specifically criminalized trafficking in persons. Section 118 prohibits deliberately

---

<sup>10</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

<sup>11</sup> Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights, Department of Foreign Affairs, *Evidence*, 17 October 2006.

<sup>12</sup> Sections 1 and 4 of the *Act* came into force on 6 December 2001; the majority of the other sections came into force on 28 June 2002.

organizing the entry into Canada of one or more persons through the use of force, threats, fraud, deception or any other form of coercion. Any person found guilty under this section is subject to life imprisonment and/or a fine of up to one million dollars.

In February 2004, the IWG received a new mandate to coordinate and improve the federal government's efforts to counter trafficking in persons and to develop a federal strategy. The IWG studies federal legislation, policies and programs that impact trafficking in persons with a view to identifying best practices and areas for further improvement. The IWG is co-chaired by the departments of Justice and Foreign Affairs. The partners in the IWG are:

- Canada Border Services Agency (CBSA);
- Canadian Heritage (PCH);
- Canadian International Development Agency (CIDA);
- Canadian Security Intelligence Service (CSIS); and
- Citizenship and Immigration Canada (CIC);
- Foreign Affairs Canada (FAC);
- Health Canada (HC);
- Human Resources and Social Development Canada (HRSDC);
- Indian and Northern Affairs Canada (INAC);
- Justice Canada;
- Passport Office;
- Privy Council Office (PCO);
- Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC);
- Royal Canadian Mounted Police (RCMP);



- Statistics Canada; and
- Status of Women Canada (SWC).

Various other measures were implemented by the federal government in 2004 to improve Canada's approach to counter trafficking in persons. They include:

- the development of a website on trafficking in persons which provides information and links to related topics (Department of Justice);
- the design of an anti-trafficking brochure (in 14 languages) and poster (in 17 languages), which is distributed to Canadian missions and non-governmental organizations abroad and in Canada;
- holding a regional round table in Vancouver, organized jointly by the Attorney General of British Columbia and Public Safety and Emergency Preparedness Canada (National Crime Prevention Centre), which brought together public servants, academics and members of civil society to discuss research and develop best practices relating to prevention and awareness (November 2004);
- holding a training seminar on trafficking in persons for police officers, prosecutors and immigration, customs and consular officials, which was organized jointly by the Department of Justice and the International Organization for Migration (March 2004); and
- holding a public consultation session on trafficking in persons which was organized by the Canadian Ethnocultural Council, the Department of Justice and the Minister of State (Status of Women) to inform the public and increase awareness of victims of trafficking in persons, especially young people, children and women, and to examine strategies to establish community initiatives to prevent and counter this serious problem (March 2004).<sup>13</sup>

In September 2005, the RCMP created the Human Trafficking National Coordination Centre, staffed by two RCMP officers and one analyst. As part of the Immigration Section, this centre was mandated to provide assistance to field investigators and to work on education and awareness campaigns.

---

<sup>13</sup> Department of Justice, *Background*, available at: <http://canada.justice.gc.ca/>.

On 25 November 2005, following the coming into force of Bill C-49<sup>14</sup> three new offences specifically prohibiting trafficking in persons were added to the *Criminal Code*. The main offence (subsection 279.01(1)) prohibits the recruitment, transportation, harbouring or transfer of a person for the purpose of exploitation or to facilitate their exploitation, and carries a maximum sentence of life in prison where it involves abduction, sexual assault, aggravated assault or leads to the victim's death. In all other cases, it carries a maximum sentence of 14 years' imprisonment. The second offence (section 279.02) prohibits persons from knowingly benefiting from trafficking in persons, either financially or otherwise. Any person found guilty under this section is subject to 10 years' imprisonment. Finally, the third offence carries a maximum sentence of five years' imprisonment for anyone destroying records to facilitate trafficking in persons.

Bill C-49 amendments also authorize the interception of private communications and the taking of biological samples for DNA analysis in cases of trafficking in persons. With the enactment of this bill, victims of trafficking can now seek restitution for the bodily harm or psychological damage suffered.

The Honourable Monte Solberg, Minister of Citizenship and Immigration, announced on 11 May 2006 a new policy authorizing the granting of temporary resident permits to trafficking victims. Within the current legislative framework, immigration officers may now issue temporary resident permits to trafficking victims for up to 120 days.

While the Committee recognizes the Canadian effort to counter trafficking in persons, our study indicates significant gaps. The following chapters address the issues brought to our attention during our study.

---

<sup>14</sup> S.C. 2005, Ch. 43.



## CHAPTER 3: PREVENTION

---

### CAUSES

#### A. Poverty

The Committee heard time and time again that trafficking victims are often the poorest, most disadvantaged groups in society<sup>15</sup>. During our study, many witnesses indicated that addressing the poverty of women is intrinsic to addressing trafficking in persons. We have heard that in some instances of trafficking, women had sought employment outside of their own country because they were either not allowed to work in their country,<sup>16</sup> or because their employment opportunities were limited.<sup>17</sup> While we recognize that poverty contributes to vulnerability to trafficking for the purpose of sexual exploitation and that it is a factor that requires a great deal of attention, we stress that other factors such as the demand side of trafficking and conflicts around the world are also extremely significant.

Many witnesses have also pointed out that Aboriginal peoples are disproportionately affected by poverty in Canada. The Committee heard that 40% of Aboriginal women in Canada live in poverty, more than half over the age of 15 are unemployed, and that more than half of Aboriginal single-parent households require core housing.<sup>18</sup>

According to the Department of Justice and other witnesses, Aboriginal girls and women are at greater risk of becoming victims of trafficking within and outside Canada. Erin Wolski from the Native Women's Association of Canada (NWAC) supported that conclusion, noting that "as more Aboriginal women go missing and a huge majority of the cases are not being investigated...trafficking must be looked at as a possible source for information."<sup>19</sup> Chantal Tie, a lawyer with the National Association of Women and the Law, noted:

---

<sup>15</sup> Erin Wolski, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, 2 November 2006.

<sup>16</sup> Lori Lowe, National Coordinator for Human Trafficking, Immigration and Passport Branch, Border Integrity, Federal and International Operations, Royal Canadian Mounted Police, *Evidence*, 3 October 2006.

<sup>17</sup> Vivita Rozenbergs, Head, Counter Trafficking Unit, International Organization for Migration, *Evidence*, 26 October 2006.

<sup>18</sup> Erin Wolski, *Evidence*, 2 November 2006.

<sup>19</sup> *Ibid.*

[Aboriginal women and girls] are driven into [trafficking] by poverty and conditions on the reserve, sometimes by conditions of abuse. They are then sold throughout Canada. Basically their handlers start them in Vancouver. They work for them there for awhile, then they're sold to someone in Winnipeg and then to someone in Toronto, and so on down the line as they get moved around the country. This is an extremely vulnerable population of women--extremely vulnerable--and these are Canadian women.<sup>20</sup>

In the same vein, Ms. Wolski noted, "Aboriginal women are forced into desperate situations in order to provide for their families, in order to survive."<sup>21</sup> To address poverty and marginalization faced by many Aboriginal women, Ms. Tie stated that:

[W]e clearly need to work for Aboriginal women, for the improvement of options and opportunities within their communities. We [also] have to address the racism and discrimination, which underlies their social condition.<sup>22</sup>

The Committee also heard that there needs to be a national strategy to end poverty that focuses specifically on Aboriginal peoples in Canada.<sup>23</sup> Therefore;

## **RECOMMENDATION 1**

**The Committee recommends that, in collaboration with the provinces and territories, the federal government develop a national framework to address poverty in Canada.**

## **RECOMMENDATION 2**

**The Committee recommends that, in collaboration with the provinces and territories, the federal government develop a national framework to address Aboriginal poverty.**

If we wish to address the vulnerability of many Aboriginal women and girls to trafficking, we need a better understanding of the issue. Sergeant Lori Lowe advised the Committee that the RCMP's National Aboriginal Policing Service had an interest in examining the trafficking of Aboriginal women for the purpose of sexual exploitation, but that the RCMP lacked funding and human resources to be able to carry out such research. The need for research dealing specifically with the victimization of Aboriginal women by traffickers was also emphasized by Ms. Tie and Ms. Wolski. With that in mind:

---

<sup>20</sup> Evidence, 7 November 2006.

<sup>21</sup> Evidence, 2 November 2006.

<sup>22</sup> Chantal Tie, Evidence, 7 November 2006.

<sup>23</sup> Erin Wolski, Evidence, 2 November 2006.

### RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the federal government support work on evidence-based research and data collection specific to Aboriginal women and trafficking in persons, both on and off-reserve, and that the federal government commit to consulting with the Native Women's Association of Canada, the Assembly of First Nations, and Aboriginal police forces by September 2007 with respect to the best means for carrying out such research. The federal government must report the results of the consultations to the Standing Committee on the Status of Women.

### RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND), in partnership with the Department of Justice and the Native Women's Association of Canada, develop culturally appropriate materials and programs to raise awareness of the risk of trafficking both on and off reserves to prevent the trafficking of Aboriginal women and girls, and that DIAND report back to the Committee by September 2007 with respect to its progress on developing these materials and programs.

## B. Gender Inequality

It seems apparent that gender inequality contributes to the problem of trafficking in persons. As Prof. Jeffrey from the University of New Brunswick noted, "the concerns being raised in the discussion of trafficking are all about the other people controlling and exploiting women."<sup>24</sup> Sociologist Richard Poulin noted similarly that trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation will continue "as long as men can buy, sell and sexually exploit women and children by forcing them into prostitution."<sup>25</sup> Like many witnesses, he maintained that trafficking in persons is above all a gender equality issue.

Because women often lack economic opportunity, and most of their work lies in unregulated and informal sectors, women are more vulnerable to having their labour exploited.<sup>26</sup> Gender inequality is also evident because of the continued objectification and commodification of women and girls, an issue that Diane Matte, from the Concertation des luttes contre l'exploitation sexuelle, said is "one of the most important issues for women's

---

<sup>24</sup> Associate Professor, Department of History and Politics, *Evidence*, 19 October 2006.

<sup>25</sup> Richard Poulin, Full Professor, Department of Sociology and Anthropology, University of Ottawa, *Evidence*, 19 October 2006.

<sup>26</sup> Leslie Ann Jeffrey, *Evidence*, 19 October 2006.



groups everywhere in the world.”<sup>27</sup> Trafficking for the purpose of sexual exploitation and prostitution results partly from this objectification and, as Richard Poulin told the Committee, it reinforces this objectification and perpetuates inequality:

[B]y reducing women and girls to the status of merchandise that can be bought, sold, rented out, appropriated, exchanged or acquired, prostitution and trafficking for purposes of prostitution...reinforce the connection between women and sex, established by a macho society, reducing women to a lesser form of humanity and therefore relegating them to inferior status.<sup>28</sup>

Gunilla Ekberg for the Canadian Feminist Alliance for International Action confirmed that trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation is a serious barrier to gender equality, and that it is “incompatible with the dignity and worth of the human being.”<sup>29</sup>

As a means to address the objectification and commodification of women, Barbara Kryzko from the Coalition Against Trafficking in Women emphasized the need for a national education campaign “to infuse in different aspects of education...that women are not for sale.”<sup>30</sup>

## **RECOMMENDATION 5**

**The Committee recommends that the federal government develop a national communications campaign to sensitize the public to the objectification and commodification of human bodies, prostitution, and trafficking, for the purpose of sexual exploitation.**

### **C. Demand for Trafficking for the Purpose of Sexual Exploitation**

Under Article 9 of the Protocol, signatory states must prevent trafficking by addressing the factors that make individuals vulnerable to trafficking, such as poverty and lack of opportunity, as well as by addressing the demand side. Paragraph 5 of Article 9 stipulates that:

---

<sup>27</sup> *Evidence*, 2 November 2006.

<sup>28</sup> *Evidence*, 19 October 2006.

<sup>29</sup> Researcher on Trafficking in Human Beings, *Evidence*, 5 December 2006.

<sup>30</sup> *Evidence*, 21 November 2006.

States Parties shall adopt or strengthen legislative or other measures, such as educational, social or cultural measures, including through bilateral and multilateral cooperation, to discourage the demand that fosters all forms of exploitation of persons, especially women and children, that leads to trafficking.<sup>31</sup>

During our study, various witnesses stressed the importance of addressing this part of the trafficking in persons equation.<sup>32</sup> Witnesses stressed that it is essential to go after those who purchase sexual services and benefit from the sexual exploitation of women and children, both here and elsewhere. They noted that, like many other countries, Canada does not pay enough attention to this aspect of the equation. When he appeared before the Committee, Armand F. Pereira, from the International Labor Organization, noted:

Much like drugs and arms trafficking, trafficking in persons for sexual or other forms of exploitation has both a supply side and a demand side. The major gap here is that most of us in the last few years have tended to focus excessively on the supply side and not enough on the demand side. As a result, we don't get the picture together and we end up going around in circles.<sup>33</sup>

Ms. Kryzko of the Coalition Against Trafficking in Women noted the following in her testimony:

By cutting off demand from buyers, governments eliminate the major source of illicit revenue and profit for traffickers, the payments of the buyers, thus reducing the incentive for trafficking.<sup>34</sup>

The majority of witnesses appearing before the Committee maintained that, by dealing with the clients of prostitution, human trafficking for the purpose of sexual exploitation can be countered. A number of witnesses urged the Committee to acknowledge that prostitution is the driving force behind trafficking. The following excerpts of the testimony reflect this position.

Human trafficking is one of the consequences of the prostitution system. Institutionalization — in other words, legalizing sex markets — boosts procuring activity and organized crime, but most importantly, it legitimizes gender inequality.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, supplementing the *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, United Nations, 2000.

<sup>32</sup> Notably Aurélie Lebrun and Jean Bellefeuille from the Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHII), Richard Poulin, Victor Malarek, Captain Danielle Strickland from the Salvation Army and Barbara Kryzko.

<sup>33</sup> Director, Washington Office, *Evidence*, 26 October 2006.

<sup>34</sup> *Evidence*, 21 November 2006.

<sup>35</sup> Richard Poulin, *Evidence*, 19 November 2006.



Consequently, if Canada wants to stop trafficking in human beings and to protect trafficking victims, it seems urgent that we examine those who motivate it: Canadian prostituting clients. It also seems important to understand and to analyze prostitution and trafficking as related phenomena and forms of violence against women.<sup>36</sup>

Trafficking and the prostitution industry exist because men want to buy the bodies of women and young girls.<sup>37</sup>

Prostitution is a form of sexual slavery that allows trafficking to flourish and to grow.<sup>38</sup>

Paying for sex between consenting adults is currently not illegal in Canada. That being said, four sections of the *Criminal Code* make most of the activities relating to prostitution illegal, namely communicating with a person for the purposes of engaging in prostitution in a public place (section 213), being in a bawdy house (section 210) or transporting a person to such a place (section 211), or encouraging or forcing a person to engage in prostitution and living off the avails of prostitution (section 212). Under the current legal framework, adult prostitutes are not seen as victims but indeed as criminals, just as prostitution clients and pimps are.

The majority of witnesses our committee heard criticized Canada's approach to prostitution. They argued that prostitutes should not be treated as criminals, since they are victims of sexual exploitation. These witnesses pointed out that it is the clients who buy their sexual services and those who profit from prostitution (the pimps) who should be criminalized.

The majority of the witnesses appearing before our committee recommended that Canada follow Sweden's approach to prostitution. In Sweden, prostitution is recognized as an aspect of the exploitation of women and children and "a significant social problem, which is harmful not only to the individual prostituted woman or child, but also to society at large."<sup>39</sup> In 1998, the Riksdag (Swedish Parliament) passed legislation criminalizing the purchase of sexual services.<sup>40</sup> Under the terms of the Act, which came into effect on 1 January 1999, prostitutes do not face criminal prosecution for engaging in prostitution. However, the consumers of prostitution can be fined or sentenced to up to six months'

---

<sup>36</sup> Aurélie Lebrun, Member and Researcher of CATHII, *Evidence*, 26 October 2006.

<sup>37</sup> Diane Matte, *Evidence*, 2 November 2006.

<sup>38</sup> Danielle Strickland, *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>39</sup> *Prostitution and trafficking in women*, Fact sheet from the Ministry of Enterprise, Energy and Communications, October 2004. Available at the following electronic address: <http://www.demokratitorget.gov.se/content/1/c6/01/87/74/6bc6c972.pdf>.

<sup>40</sup> Act Prohibiting the Purchase of Sexual Services (1998).

imprisonment. The Swedish penal code also punishes procuring. Under the terms of the aforementioned act, those living off the avails of prostitution (the pimps) can be sentenced to up to six years' imprisonment.<sup>41</sup>

Some witnesses noted that street prostitution and human trafficking have declined in Sweden since the *Act Prohibiting the Purchase of Sexual Services* came into effect. The law has reportedly also reduced the number of clients, particularly occasional clients.

The Committee agrees with the vast majority of the witnesses heard: prostitutes are victims of sexual exploitation and, as a result, they should not be treated as criminals for selling sexual services or being found in a bawdy house. Therefore:

## RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that section 213 of the *Criminal Code* prohibiting communication for the purposes of prostitution be repealed. It further recommends that sections 210 and 211 of the *Criminal Code* be amended so that it is no longer a criminal offence for prostitutes to be found in a bawdy house or to transport or offer to transport a person to such a place. Only the consumers of prostitution, the owners of the bawdy house and those who exercise control over these places should be subject to criminal sanctions under these provisions. The Committee also urges the government to recognize that some prostitutes are victims of sexual exploitation. To that end, they must be given the protection and assistance to which they are entitled. They must in particular be given access to adequate services to allow them to escape the prostitution environment.

With respect to the measures required to dissuade men from purchasing the sexual services of women and children or of purchasing individuals outright, the Committee proposes amendments to the *Criminal Code* as well as the establishment of prevention, awareness and education programs for the general population and the consumers of prostitution (such as john schools<sup>42</sup>). The importance of these programs was also stressed

---

<sup>41</sup> For more information, consult the fact sheet from the Government of Sweden *Prostitution and trafficking in women*, *op cit*.

<sup>42</sup> Danielle Strickland indicated that the Salvation Army has had such a program for 10 years. She also added that the Salvation Army considers "john schools" "a success in educating and therefore reducing the demand for purchased sex from those who participate in the program. It's here again that prostitution and sex trafficking cross paths, as we find that those who purchase sex are buying women from domestically trafficked places as well as internationally. The message must continue to get out that buying sex for money, food, or shelter is exploitation and is therefore not acceptable on any kind of level." *Evidence*, 24 October 2006.

by Jean Bellefeuille from the Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHI).<sup>43</sup> The message needs to be clear: prostitution is not a “culturally acceptable” activity.<sup>44</sup> Therefore:

## RECOMMENDATION 7

**The Committee recommends that the *Criminal Code* be amended to include the criminal offence of purchasing a sexual service. The severity of the sentence for an offender should be increased with each conviction for that particular offence. Prior to the introduction of the new offence, the federal government should launch a national campaign to sensitize the public to the harmful effects of prostitution.**

The Committee also wishes to stress that purchasing sexual services is no more acceptable outside the country. Jamie McIntosh with the International Justice Mission Canada stressed that enforcing Canada's laws that relate to sex tourism abroad requires resources:

Without resources dedicated to assist in international investigations, Canadian law enforcement is not adequately positioned to ensure actual enforcement of existing extraterritorial laws which pertain to Canadian offenders abroad.

For instance, Canada's provisions on sex tourism had been in force for eight years before a single conviction was obtained: it was still open season on these children. This was not due to the lack of professionalism or dedication by Canadian law enforcement, but rather a natural consequence of the lack of forward deployment and dedicated investigators to counter Canadians engaged in the heinous criminal sexual exploitation of children abroad.<sup>45</sup>

## RECOMMENDATION 8

**The Committee recommends that the federal government ensure that the problem of sexual tourism is made a priority and given the attention it deserves. This requires that law enforcement officials are provided with sufficient resources to ensure that offenders are prosecuted.**

The Committee is also concerned that military operations abroad encourage trafficking in persons. We heard that, in some cases, women and children have been trafficked to areas of conflict to meet the increased demand for prostitutes that can be caused by a significant influx of men. While we are not suggesting or alleging that

---

<sup>43</sup> Evidence, October 26, 2006.

<sup>44</sup> Danielle Strickland, Evidence, 24 October 2006.

<sup>45</sup> Director, Evidence, 5 December 2006.



Canadian forces seek out prostituted women and children while abroad, we would like to make it clear that such activity cannot be tolerated, and that military personnel found to have sought out prostitutes while abroad should be punished.

## RECOMMENDATION 9

**The Committee recommends that Part III, the *Code of Service Discipline*, of the *National Defence Act*, be amended to include the new offence of purchasing a sexual service.**

Given the lack of research and the glaring lack of programs to discourage demand for trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation:

## RECOMMENDATION 10

**The Committee recommends that the federal government increase funding to provinces and territories for prevention, awareness and support programs related to trafficking in persons for the purpose of sexual exploitation.**

### D. Age of Consent

In the *Criminal Code*, a person under the age of 14 cannot consent to sexual activity.<sup>46</sup> Persons between the ages of 14 and 17 can consent to sexual activity, unless it takes place in a relationship of trust, dependency or is otherwise exploitative. Only persons age 18 and older can consent to exploitative sexual activity.

A number of witnesses indicated that increasing the age of consent to non-exploitative sexual activity from 14 to 16 would help to protect girls and boys from sexual exploitation. Detective Sergeant Kim Scanlan from the Toronto Police Service noted that Canada's legal age of consent to sexual activity is one of the lowest in the world,<sup>47</sup> and that this increases the vulnerability of 14 and 15-year olds to sexual predators, who are attracted to Canada specifically because it has a low age of consent. Raising the age of consent could also help to protect girls in the unregulated Canadian modelling industry.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Taken from R. MacKay, Bill C-22, An Act to amend the Criminal Code (Age of Protection) and to make amendments to the Criminal Records Act, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa [unpublished at time of this report].

<sup>47</sup> Some of the ages of consent in other countries are as follows: Mexico, 12 (although regional laws can overrule the federal law); Japan and Spain, 13 (although in Japan, prefecture law can override the federal law to raise the age to 18); Australia (most states), New Zealand and the United Kingdom, 16. The age of consent in the United States varies between 14 and 18, although in most states it appears to be either 16 or 18. (From R. MacKay, *Ibid.*)

<sup>48</sup> Liz Crawford, Panache Model and Talent Management, *Evidence*, 2 November 2006.

While she supported raising the age of consent, Aurélie Lebrun, Member and Researcher of the Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHII), pointed out that education needed to take place along with a change in the law:

Laws obviously make it possible to send important signals to society, but a single law obviously can't really change attitudes. For example, if you raise the age of sexual consent, but don't teach young girls to know what they're doing, to say yes when that's what they really want and they know what they're doing, that may not be so helpful.

Sexual exploitation occurs at the age of 12, 13, 14, 15, 16, 17 years, 18 years less a day as well, 18 years plus an hour too. So in fact, age of consent obviously has to be established in order to protect young women, but the earlier they're educated, the earlier we can prevent this and the better it will be.<sup>49</sup>

## **RECOMMENDATION 11**

**The Committee recommends that the age of consent to non-exploitative sexual activity be raised from 14 to 16 and that a close-in-age exception clause be included.**

## **RECOMMENDATION 12**

**The Committee recommends that the federal government, in consultation with the provinces, territories and other stakeholders, undertake an education campaign to raise awareness of minors to the risks of becoming victims of prostitution or trafficking for the purpose of sexual exploitation.**

The Committee also heard from Liz Crawford from Panache Model and Talent Management that, because the Canadian modelling industry is not regulated, it is a "playground for predators."<sup>50</sup> She told the Committee that modelling agencies have been used to lure young people into the industry for purposes of sexual exploitation, and questioned why school volunteers and other individuals who work with young people require extensive screening, and yet anyone "could open up an agency tomorrow, no problem."<sup>51</sup> With that in mind,

---

<sup>49</sup> *Evidence*, 26 October 2006.

<sup>50</sup> *Evidence*, 2 November 2006, 1120.

<sup>51</sup> *Ibid.*



## RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that the federal government work with the provinces and territories to address the need to develop regulations pertaining to the modelling industry to prevent the industry from being used as a vehicle to traffic individuals.

### E. Inequalities resulting from Canada's immigration policy

Both Prof. Jeffrey and Ms. Tie emphasized that women already face difficulties in migrating legitimately to Canada. As Ms. Tie pointed out,

[M]any women don't qualify under the skilled worker point system, particularly if they come from countries where women are significantly disadvantaged. They are not going to have the higher education; they are not going to have the skills to qualify.<sup>52</sup>

Prof. Jeffrey also pointed to evidence that trafficking decreases when women are able to migrate legally and independently. This was supported by Armand Pereira:

[W]e have a promotion of illegal migration, and as a result, we have a promotion of trafficking, because without illegal migration, you don't have a place for trafficking. So we have to close the circle by looking at these issues together. This is why it is important to focus on trafficking from the perspective of labour markets, migration, and immigration laws, legal and illegal — legal immigration laws and illegal migration practices.<sup>53</sup>

## RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that Citizenship and Immigration Canada increase access to and information on migration channels in order to increase women's ability to migrate independently and safely.

## RECOMMENDATION 15

The Committee recommends that the House of Commons Standing Committee on Citizenship and Immigration and the Standing Committee on the Status of Women review the Canadian immigration barriers that may contribute to the increased vulnerability of women to trafficking in persons.

---

<sup>52</sup> Evidence, 7 November 2006.

<sup>53</sup> Evidence, 26 October 2006.

The Committee also heard that the Citizenship and Immigration pre-removal risk assessment process (PRRA) could be used to assist victims of trafficking who may face deportation. The PRRA process, which is authorized under the *Immigration and Refugee Protection Act*, allows individuals who are the subject of removal orders and who believe they would be at risk if returned to their country of origin to apply for a risk assessment prior to being removed from Canada. Witnesses indicated that victims who are returned to their country are not only likely to be ostracized, but are also at risk for being re-victimized at the hands of traffickers. For that reason, it was suggested that specific guidelines be developed that would clearly indicate that victims of trafficking are to be considered as persons at risk for the purpose of a PRRA.

## RECOMMENDATION 16

**The Committee recommends that the federal government enrich and strengthen the pre-removal risk assessment process and provide specific policy guidelines that trafficked persons qualify as people who are at risk.**

## COORDINATION AND COOPERATION

Paragraph 3 of Article 9 of the Protocol states:

Policies, programmes and other measures established in accordance with [Article 9, Prevention of Trafficking in Persons] shall, as appropriate, include cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.<sup>54</sup>

The Committee heard that coordination and cooperation will lead to a better understanding of the issue,<sup>55</sup> which will in turn lead to better prevention of trafficking and better protection of victims. As was mentioned earlier, federal efforts are currently coordinated by the IWG. According to Adèle Dion from the Department of Foreign Affairs, the working group

[P]rovides a forum for information exchange between government departments and agencies, fosters a whole-of-government approach, and ensures that the Government of Canada has a coordinated domestic and international approach to this issue. The group is also committed to collaborating with the provinces, territories, and civil society.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children.

<sup>55</sup> Yvon Dandurand, Senior Associate, International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, *Evidence*, 3 October 2006.

<sup>56</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

While many witnesses supported the efforts of the IWG, the inability of NGOs to actively participate in the IWG discussion was brought to the Committee's attention. Two of the witnesses who contacted the IWG advised the Committee that they did not feel that their participation was valued by the IWG.<sup>57</sup>

Another critique of the IWG is that it has not filled the need for national leadership on the issue that would both facilitate federal-provincial discussions as well as mobilize NGOs to work towards developing a common understanding. Captain Danielle Strickland supported the need for federal leadership on the issue. That leadership could develop a model that provinces and territories could use to address the needs of victims.

Some IWG members have been involved with community organizations outside of the IWG. For example, Ms. Morency reported that the Department of Justice had participated at the local level through round tables, and had met with umbrella organizations and had positive discussions with them.<sup>58</sup> Kimber Johnston also discussed some of the Canada Border Services Agency's [CBSA] activities outside of the IWG:

[CBSA officers in Vancouver and Montreal] conducted extensive consultations with regional partners to develop protection strategies for victims detected in their regional areas of responsibility, have built relationships with local non-governmental organizations, and have coordinated with the RCMP, municipal police, and Citizenship and Immigration Canada on investigations and intelligence gathering. Their efforts have been productive in developing sources of information by gaining the trust of NGOs and in encouraging victims to come forward to law enforcement.<sup>59</sup>

Efforts are also being made to develop regional committees to bring NGOs together with law enforcement and other provincial agencies. The Committee was advised by Mr. Dandurand from the International Centre for Criminal Law Reform & Criminal Justice Policy that in British Columbia, for example, the RCMP brought together community groups and made advances in developing cooperation and inter-agency protocols.<sup>60</sup> While he stressed that this cooperation needs to take place in other regions, he acknowledged that lack of resources was a key barrier. He also pointed out that there are lessons to be learned from some of the cooperative models that have been established. The experience in British Columbia, for example, showed how delicate and complex working cooperatively could be:

---

<sup>57</sup> Irene Soltys, Coordinator, Help Us Help the Children and Erin Wolski, Native Women's Association of Canada, *Evidence*, 2 November 2006.

<sup>58</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

<sup>59</sup> Director General, Policy and Program Development Directorate, Canada Border Services Agency, *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>60</sup> *Evidence*, 3 October 2006.



[It]'s not only agreeing to work together...[t]here are all kinds of things to be looked at, such as privacy, security of victims, and so on.

It calls for very detailed agreements, protocol, and inter-agency protocol. Certainly, in British Columbia, it took them at least a year to come to a common understanding of who was going to do what, at what time, with whose cooperation, and so on.<sup>61</sup>

Another witness also spoke to difficulties faced by the collaborative process in B.C.:

[W]e haven't been able to come to terms with the competing agendas. Part of the inability to come to terms with all of this has to do with the fact that we haven't seen enough evidence and we're not sure enough that women's rights will be respected and that there are adequately funded social services and access to legal support for women to encourage them to come forward.<sup>62</sup>

## RECOMMENDATION 17

The Committee recommends that the federal government, in cooperation with the provinces and territories, establish a Canadian counter-trafficking in persons office in a central location where experts, support people, NGOs, police, prosecutors and judges can amalgamate expertise and are able to share best practices in relation to combating both domestic and international trafficking in persons. Information and best practices will also be communicated to relevant offices and agencies who may not be active participants in the office, and NGOs will be encouraged to actively participate in the development and implementation of effective victim rehabilitation strategies.

## RESEARCH

Many witnesses raised issues relating to the collection and identification of reliable data, the tracking of trafficking cases, the sharing of information among stakeholders, and the need for focused research. While the Committee agrees that more information on trafficking is needed to fully address the issue, the urgency of the situation prevents Canada from waiting until more research is carried out before taking concrete steps to prevent trafficking, protect victims, and prosecute traffickers.

---

<sup>61</sup> *Evidence*, 3 October 2006.

<sup>62</sup> Shauna Paull, Member, Global Alliance Against Traffic in Women Canada, *Evidence*, 9 November 2006.



Adèle Dion noted that “we continue to grapple with identifying reliable data on the extent of trafficking within our own boundaries,”<sup>63</sup> and Ms. Morency noted that most of the information they had pertaining to domestic trafficking was anecdotal.

The fundamental difficulty in gathering reliable and accurate data lies in the clandestine nature of trafficking. As Mr. Dandurand told the Committee,

[W]e don't have really good information in Canada, or systematic information, on the extent of the problem...Organized crime does not publish annual reports, so it's quite difficult to get a good sense of what it is.<sup>64</sup>

Ms. Johnston from the Canada Border Services Agency confirmed the difficulties associated with obtaining information:

[The difficulty in obtaining] reliable and accurate information about the nature and extent of trafficking of persons within Canada...is attributable to several factors: the difficulty in identifying victims, differences in the reporting methods used, and the constantly shifting nature of trafficking activity itself ...<sup>65</sup>

As there is currently no systematic collection of information from all those who may come into contact with trafficking victims, witnesses emphasized the need for a strategy to collect information from all relevant sources. These sources include the RCMP and other law enforcement agencies as well as groups that have first-hand knowledge of trafficking in persons, such as child protection agencies, immigration agencies, immigration lawyers and community organizations that work closely with people new to Canada. Mr. Dandurand cautioned that any such system would require mechanisms to provide protection for victims as well as protection for the integrity of the information collected by the police. He provided a possible model for such a system:

Other countries have developed hybrid models. For instance, the Netherlands has a special rapporteur, who, at arm's-length, keeps information from both sides. Now, that's important because typically the police cannot share intelligence information freely and make it public, since that would destroy the value of the intelligence. On the other hand, a lot of people working in NGOs and service agencies feel they have to be very careful with the information they have because they don't want to put the victims at risk.<sup>66</sup>

In his second appearance before the Committee on 6 February 2007, Mr. Dandurand reiterated the point that data could be collected through a national rapporteur, and emphasized the need for such a rapporteur to be situated both outside of government and outside of law enforcement to encourage NGOs to share their information. He also

---

<sup>63</sup> *Evidence*, 17 October 2006.

<sup>64</sup> *Evidence*, 3 October 2006.

<sup>65</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>66</sup> *Evidence*, 3 October 2006.

stressed that regardless of what institution is established to collect data, collecting data will not be an easy process due to Canada's size, the nature of the federal system and the number of police forces throughout the country.<sup>67</sup>

Gunilla Ekberg, Researcher in Trafficking in Human Beings, fully supported the establishment of a national rapporteur in Canada who would collect, analyze and present data in the form of reports to the government (as is the case in Sweden) or to Parliament.<sup>68</sup> If the report is to be presented to the government, she stressed the importance of releasing the report publicly at the same time to ensure that its integrity is maintained.

Benjamin Perrin from the Future Group also supported the idea that a national rapporteur could be a focal point for information gathering, but cautioned the members that the rapporteur's role should be limited to that purpose and not include coordinating government policies.<sup>69</sup>

With that in mind,

## RECOMMENDATION 18

**The Committee recommends that a national rapporteur be established to collect and analyze data on trafficking in persons, and that the national rapporteur table an annual report to Parliament. The national rapporteur must consult with stakeholders as to how to best implement a data collection and tracking system that would protect the integrity of police information as well as protect victims of trafficking.**

Ms. Johnston noted that CBSA was committed to working with its partners to obtain reliable information on trafficking in persons,<sup>70</sup> and Brian Grant from Citizenship and Immigration Canada (CIC) noted that "we're doing what we can to put into place systems that will start to track data."<sup>71</sup> However, details of the actions being taken by either CBSA or CIC were not provided to the Committee.

---

<sup>67</sup> *Evidence*, 6 February 2007.

<sup>68</sup> *Evidence*, 6 February 2007.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>71</sup> Director General, International and Intergovernmental Relations, *Evidence*, 31 October 2006.

## **RECOMMENDATION 19**

The Committee recommends that the Canadian counter-trafficking in persons office consult with stakeholders as to how to best implement a data collection and tracking system that would protect the integrity of police information as well as protect victims of trafficking.

## **RECOMMENDATION 20**

The Committee recommends that the data collection and tracking system that is to be implemented to protect the integrity of police information as well as protect victims of trafficking be used to track those who habitually bring large groups of women and children to Canada.





## CHAPTER 4: PROTECTION

---

### TRAINING AND AWARENESS FOR LAW ENFORCEMENT

Paragraph 2 of Article 10 of the Protocol provides that:

States Parties shall provide or strengthen training for law enforcement, immigration and other relevant officials in the prevention of trafficking in persons. The training should focus on methods used in preventing such trafficking, prosecuting the traffickers and protecting the rights of the victims, including protecting the victims from the traffickers. The training should also take into account the need to consider human rights and child- and gender-sensitive issues and it should encourage cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.<sup>72</sup>

Lack of training and awareness, and the absence of protocols and guidelines for trafficking investigations, have meant that much confusion ensues when police are faced with a potential trafficking victim. This results in difficulty in identifying and therefore being able to protect victims, as well as making it difficult to prosecute, as officers and prosecutors may or may not be aware of how to best lay charges in these circumstances. Sergeant Kelly of the Vancouver Police Department, who was involved in the first charge laid under the trafficking provisions of the *Immigration and Refugee Protection Act* in April 2005, shared his department's experience:

[T]he Ng file was very frustrating for the investigators because no protocols or guidelines existed in Canada. Due to the professionalism of all personnel involved in all agencies, we worked through each hurdle and frustration until the victims were returned to China safely.

Many things were learned during the investigation and already some important strides have been made. Currently, several initiatives are being embarked upon to create protocols to ensure that investigators in British Columbia and other areas of Canada do not have to repeat the problems encountered in that file.

[W]ait until the small police department on the Prairies or in Quebec gets the human trafficking victim who phones 911. Then all hell's going to break loose at about 2 a.m.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children.

<sup>73</sup> Sergeant, Vice Unit, *Evidence*, 31 October 2006.

## **RECOMMENDATION 21**

**The Committee recommends that the RCMP collaborate with provincial and municipal police forces to develop a wallet-sized card similar to the one used by the RCMP that sets out how to identify a victim of trafficking as well as a telephone number that can provide officers with immediate information and assistance in the event that they come into contact with a possible trafficking victim.**

Witnesses who appeared before the Committee described a number of training and awareness initiatives that were being undertaken. For example, the RCMP is working with the Department of Justice to do training with law enforcement officers, starting in Ottawa. The RCMP also conducts an immigration and passport investigators course twice a year which includes one day of trafficking training. RCMP officers also study the *Immigration and Refugee Protection Act*, and human trafficking has been added as part of that course of study.

Training efforts are also being made at the local and provincial levels. For example, Detective Sergeant Kim Scanlan from the Toronto Police Service indicated that they were working with their police college to ensure that trafficking in persons was included in the curriculum. The Toronto Police Service had also agreed to host training sessions for members and for social service agencies, and a one day awareness session was being planned in conjunction with the RCMP, the CBSA and the Toronto Police Service.

The International Organization for Migration also described some of their training initiatives and their participation in Canadian training, which has involved Canadian immigration officers, border officials, police, prosecutors, and police advisors within government.

Despite these initiatives, the Committee received the message that they were too few in number and did not reach all of those who were involved in law enforcement. In British Columbia, for example, there are only two police officers throughout the entire province available to give presentations on trafficking to law enforcement and to NGOs. As a result, they are not able to accept all requests to appear. There is the same lack of trained personnel available to provide awareness in the immigration and passport sections: while there are six immigration and passport sections in Canada, there are fewer than six officers dedicated to trafficking awareness.

## **RECOMMENDATION 22**

**The Committee recommends that the Canadian Police College create a course on trafficking in persons for students to be implemented in 2007 or 2008. The course must include material that emphasizes the**

**need for collaboration with community agencies that have potential contact with victims of trafficking as well as materials to sensitize police to the circumstances of immigrant women.**

Witnesses also emphasized that there was a lack of awareness in the law enforcement community with respect to the new *Criminal Code* trafficking in persons provisions contained in Bill C-49 (S.C. 2005, C. 43). Mr. Dandurand from the International Centre for Criminal Law Reform & Criminal Justice Policy stated that he had not seen any systematic approach to implementing Bill C-49, and Sergeant Kelly noted that “while all police departments are familiar with sex crimes... [t]hey’re just not aware of our new laws. They’re not aware of how to investigate. They’re not aware of how to handle the file.”<sup>74</sup> Detective Sergeant Monchamp of the Montreal Police Service confirmed that, due to lack of knowledge relating to the *Criminal Code* amendments, they were not used at all.<sup>75</sup>

Part of the lack of knowledge relating to the amendments is due to the fact that no one has yet been charged under the section. Sergeant Kelly indicated that they were attempting to bring a charge forward, but were having difficulty with Crown counsel in pursuing the charge, which may indicate that there is also a lack of understanding on the part of Crown counsel with respect to the sections of the *Criminal Code* relating to trafficking in persons.

## **RECOMMENDATION 23**

**The Committee recommends that the Canadian Police College or the RCMP create a position that is specifically designed to liaise with police forces across the country for the purpose of keeping them up-to-date with respect to any changes in the law relating to trafficking in persons as well as sharing best practices on enforcement methods.**

Witnesses stressed that the federal government needs to encourage conferences and seminars to enable the sharing of best practices, which should be multi-jurisdictional and include police, crown attorneys, judges and NGOs. This would also allow for the sharing of the still limited expertise on the subject. The importance of training not just law enforcement officers but others who may also come into contact with trafficking victims was emphasized by Ms. Tie from the National Association of Women and the Law:

---

<sup>74</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>75</sup> Supervisor of Investigations Module (ESEC), Commercial Sexual Exploitation of Children, Vice and Alcohol West, *Evidence*, 9 November 2006.



There has to be training and sensitivity for front-line workers who come in direct contact with women who are or could be trafficked; that means police, immigration officials, immigration settlement workers, shelters, and women's groups. In particular, police and enforcement officers with Immigration need to be trained to view trafficking victims from a human rights and gender perspective and not from an enforcement perspective. They need to be aware of potential community links and legal resources, and they need to consider designating specifically trained immigration officers, hopefully women, who have the skills, training, and sensitivity to deal with trafficking cases.<sup>76</sup>

Increased training and awareness of some of the root causes of trafficking, such as poverty and gender inequality, could also lead to an increase in the likelihood that affected individuals would report their victimization to police, and decrease the likelihood that women would be criminalized for activities that they may mistakenly be believed to be consenting to. Irene Soltys from Help Us Help the Children stated that:

[There are] biases towards towards trafficked women. I don't want to single out the police force, but I believe it's mostly composed of men. They need to look at trafficked women not as hookers or streetwalkers; they need to acknowledge the fact that these women have been enslaved and shouldn't be confused with criminals. This can only happen through education anywhere that we can accomplish it.<sup>77</sup>

The Committee heard from many witnesses that both victims and the organizations that might come into contact with victims may be reluctant to report the activity to police out of fear of detainment or deportation. This is a significant barrier, considering that multiple witnesses, including law enforcement, told the Committee that NGOs often had first contact with victims and were critical to providing services. As Detective Constable Michelle Holm of the Vancouver Police Department told the Committee:

[Victim services groups are] sensitive to the needs of the trafficked victim and... must have the language skills available to address those needs. Using these groups in this way would assist the police to concentrate on the very complicated and time-consuming investigation that often awaits them.<sup>78</sup>

Sergeant Kelly provided the Committee with a concrete example of how NGOs have assisted his work:

We finally located one NGO in the Lower Mainland to deal with the two victims that we have in a case that's before the courts now. They were a godsend. Without their assistance, we wouldn't have known what to do.

---

<sup>76</sup> Lawyer, *Evidence*, 7 November 2006.

<sup>77</sup> Coordinator, *Evidence*, 2 November 2006.

<sup>78</sup> Detective Constable, Vice Unit, *Evidence*, 31 October 2006.



There were times in the course of the file when we wondered where we were going to send the people, outside of considering someone taking them home. I had one detective who was going to take one of the victims home for Christmas, if you can believe it, because we just didn't think she should be housed in isolation for so long, because it took so long to get it to go to court. So yes, NGOs play a very important role.<sup>79</sup>

This testimony demonstrates the need for law enforcement agencies to develop relationships with service providers.

## **RECOMMENDATION 24**

**The Committee recommends that the federal government, through the Canadian Police College, provide training and materials to strengthen the relationships between police and the service providers who assist victims of trafficking so that these victims are more likely to seek assistance and protection from police.**

In addition to improving relationships with service providers to improve victim protection, law enforcement agencies also need to improve their relationships with Aboriginal communities. There is often a heightened distrust of police by Aboriginal persons, which may make Aboriginal victims even more reluctant than others to seek help from police. There have been documented cases of racism towards Aboriginal people on the part of police, and racism has been pointed to as one of the reasons there has been minimal investigation in some cases into the disappearance of Aboriginal women.

To improve relationships with police and Aboriginal women, which may lead to an increased likelihood of reporting violence and trafficking to police, Ms. Wolski suggested that greater sensitivity training and education with respect to the history that has led many Aboriginal individuals to become marginalized members of Canadian society is needed in police colleges. One component of that education would involve examining the relationship between Aboriginal peoples and the RCMP from a historical perspective. In addition to training for current recruits, there should be "refresher" courses for existing police officers.

## **RECOMMENDATION 25**

**The Committee recommends that the federal government, through the Canadian Police College and in consultation with Aboriginal peoples, provide training to increase sensitivity to the marginalization of Aboriginal peoples in Canada in order to improve relationships between police and Aboriginal peoples so that Aboriginal victims of trafficking are more likely to seek assistance and protection from police.**

---

<sup>79</sup> Evidence, 31 October 2006.

## VICTIM SERVICES AND PROGRAMS

Witnesses appeared to be in agreement that a key issue that needed to be addressed with respect to Canada's approach to trafficking is the protection of victims. As witnesses pointed out, protecting victims is in keeping with the Protocol to which Canada is a signatory. The Protocol recommends that:

Each State Party shall consider implementing measures to provide for the physical, psychological and social recovery of victims of trafficking in persons, including, in appropriate cases, in cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society, and, in particular, the provision of:

- (a) Appropriate housing;
- (b) Counselling and information, in particular as regards their legal rights, in a language that the victims of trafficking in persons can understand;
- (c) Medical, psychological and material assistance; and
- (d) Employment, educational and training opportunities.<sup>80</sup>

One witness suggested that Canada has failed to incorporate the protection aspects of the Protocol into Canadian law.<sup>81</sup>

In addition to respecting basic human rights, protection of victims is crucial to prosecuting traffickers, as securing convictions without victim testimony would be very difficult, if not impossible. The Committee was told that victims are unlikely to identify themselves to law enforcement if they do not believe that they will be protected. As Danielle Strickland from the Salvation Army told the Committee,

If we provide adequate care and provision for those traffic victims, I believe we can free some of them enough that they would begin to share some of the secrets of the trade, which would benefit us in combating sexual trafficking more than we could ever imagine.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children.*

<sup>81</sup> Deborah Isaacs, Project Coordinator, Sisters of Our Lady of Charity of the Good Shepherd, Separated Children Intervention and Orientation Network, *Evidence*, 21 November 2006.

<sup>82</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

## RECOMMENDATION 26

The Committee recommends that the federal government establish, fund and promote a 1-800 number that can be used both by NGOs to get more information and for victims of trafficking in persons who may be reluctant to contact police to get information about resources they can turn to for help.

The Committee heard that determining what was involved in protecting victims was problematic. Shauna Paull from the Global Alliance Against Traffic in Women Canada pointed out a number of issues that needed to be considered:

What does protection entail? Who decides what constitutes protection? Will the enforcement community decide? Will NGOs decide? Will trafficked persons themselves decide? How much space is there for trafficked persons' voices in setting the agenda and determining what protection means for them and their futures? Why is it that protection and the prosecution of the trafficker are so often coupled? Is it possible to delink protection from prosecution in the name of truly humanizing this experience?<sup>83</sup>

These questions need to be borne in mind by all levels of government when considering how to address the concerns and needs of trafficking victims.

While the concern was raised with respect to what protection entails and who makes decisions relating to victim protection, there was consensus that services that were to be provided needed to be culturally appropriate, sensitive to the needs of women who have been sexually exploited, and available in the victim's language. All witnesses agreed that securing funding for these services was of paramount importance.

Witnesses indicated that one of victims' primary needs was housing. There was a general lack of availability of shelters, and spaces in shelters that were available were not necessarily suitable as they may not offer the protection victims required, nor would they have the support services required by traumatized victims. One witness suggested that it would be appropriate to have victims sheltered under the federal witness protection program; however, that program does not currently include trafficking victims.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> *Evidence*, 9 November 2006.

<sup>84</sup> Michel Hamel, Manager, Risk Management and Special Victims Unit, Sex Crimes Unit, Toronto Police Service, *Evidence*, 31 October 2006.



## RECOMMENDATION 27

The Committee recommends that the federal government amend its policy with respect to the witness protection program so that victims of trafficking are allowed to participate in the witness protection program. The Committee also recommends that other jurisdictions consider expanding their witness protection programs to include trafficking victims.

Housing was also identified as the primary challenge faced by those involved in investigating trafficking:

There seems to be no plan and/or protocol in place to provide immediate assistance to the victims of human trafficking. Shelters are available, but this would have to be on a short-term basis, and if there are issues of security, the shelters would have to be made aware of this, and most would decline to provide assistance. There are also serious liability issues from all those concerned.<sup>85</sup>

Sergeant Detective Monchamp relayed the story of a particular police investigation relating to a woman who had been sexually exploited by a biker gang. Following the police investigation, she was without resources, without family and without shelter. Police had made inquiries relating to shelter possibilities, but because she had a drug addiction and posed a risk due to the people she had associated with, they were unable to find a place for her.<sup>86</sup> She had nowhere to go.

Witnesses also stressed the need for programs and services for victims to include training and life skills components. Since the Committee is aware that many women may have ended up as trafficking victims as a result of their impoverished circumstances, women need to be provided with skills that will enable them to be economically independent. As Sergeant Lowe of the RCMP told the Committee,

[T]he biggest problem is that women need money, and they're going to do what they can to get it. Being self-sufficient, getting job training, getting extra schooling...anything like that would be beneficial, just to get them on their feet and proud of themselves for what they're doing.<sup>87</sup>

Such training will help to counter the inequality that leads victims into trafficking in the first place.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> *Evidence*, 9 November 2006.

<sup>87</sup> *Evidence*, 3 October 2006.

<sup>88</sup> Chantal Tie, *Evidence*, 7 November 2006

With that in mind, and in keeping with Canada's commitment under the *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children*,

## RECOMMENDATION 28

**The Committee recommends that, in consultation with provinces and territories, the federal government create immediate funding for services for trafficking victims, including safe interim housing, access to counselling and legal advice, and supportive social services.**

## THE TEMPORARY RESIDENT PERMIT (TRP)

Paragraph 1 of Article 7 of the Protocol provides that:

[E]ach State Party shall consider adopting legislative or other appropriate measures that permit victims of trafficking in persons to remain in its territory, temporarily or permanently, in appropriate cases.<sup>89</sup>

### A. Background

Almost all witnesses who appeared before the Committee discussed the establishment of a specific Temporary Resident Permit (TRP) for victims of trafficking in May 2006, which allows victims to stay in Canada for up to 120 days. The authority to issue TRPs is found in subsection 24(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA), and according to Citizenship and Immigration Canada's Inland Processing Manual IP1, which provides policy and procedural guidelines to CIC staff on TRPs, TRPs are to be used in cases where there are "compelling reasons...to allow a person who does not meet the requirements of the Act to enter or remain in Canada."<sup>90</sup> Officers may issue a TRP if "the need to enter or remain in Canada is compelling and sufficient to overcome the risk; and the risk to Canadians or Canadian society is minimal and the need for the presence in Canada outweighs the risk."<sup>91</sup> Generally, TRPs are valid for one to three years, and they can be extended or cancelled by an officer.<sup>92</sup> They allow applications for work or study permits and may give access to health or other social services.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Article 7.1, *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children*.

<sup>90</sup> At 5.1.

<sup>91</sup> *Ibid.*, 5.8.

<sup>92</sup> *Ibid.*, 5.3

<sup>93</sup> *Ibid.*, 5.7

The short-term TRP that, since May 2006, can be issued for trafficking victims is authorized under subsection 24(3) of the IRPA. The ministerial instructions regarding the issuance of temporary resident permits to victims of human trafficking<sup>94</sup> indicate that an officer who is conducting an assessment to determine if a foreign national is a victim of trafficking is justified in issuing the short-term permit “in cases where the officer is only able to make a preliminary assessment that the individual may be a victim of trafficking in persons.”<sup>95</sup> As the Committee heard from Brian Grant from Citizenship and Immigration Canada (CIC), the TRP for trafficking victims is “designed to help victims escape the influence of their traffickers, to identify the need for protection at that point and to begin to recover from their ordeal.”<sup>96</sup> While acknowledging that the TRP for trafficking victims is not a complete response to trafficking and related issues, Mr. Grant noted that it was a very important step:

We remove one source of anxiety from the victims and we remove one source of potential continuing victimization. They will not be removed from the country and they cannot be threatened with removal from the country.<sup>97</sup>

The TRP processing fee is waived for victims of trafficking, and during the TRP period, victims have access to the interim federal health program. Another positive feature of the TRP for trafficking victims is that in Canada, unlike other countries that have introduced measures to allow victims to remain in the country on a temporary basis, a victim is not required to assist authorities in investigations relating to the trafficker.

If it is determined to be in the best interests of the victim and Canada for the victim to remain in Canada beyond the 120 days, CIC immigration officers can issue a longer term TRP or a subsequent resident permit.<sup>98</sup> In considering whether a longer term TRP or a subsequent TRP should be issued where the officer’s investigation suggests that there are reasonable grounds to believe that the individual is a victim of trafficking, the ministerial instructions indicate that the following factors should be considered:

- Whether it is reasonably safe and possible for the victims to return to and to re-establish a life in the country of origin or last permanent residence.
- Whether the victims are needed, and willing, to assist authorities in an investigation and/or in criminal proceedings of a trafficking offence.

---

<sup>94</sup> Citizenship and Immigration, IP 1 *Temporary Resident Permits*, Appendix G

<sup>95</sup> Ibid., subsection 1(1).

<sup>96</sup> Director General, International and Intergovernmental Relations, *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> *Evidence*, 31 October 2006.



- Any other factor that in the opinion of the officer justifies, in the circumstances, issuing a temporary resident permit.<sup>99</sup>

Victims can also apply for permanent residence under humanitarian and compassionate grounds<sup>100</sup>, or they can apply as a refugee.

Mr. Grant advised the Committee that as of the date of his appearance, five trafficking TRPs had been offered, but only one individual accepted the TRP. In the other cases, the victims chose to return home. He indicated that CIC had not been informed that any applications for TRPs by trafficking victims had been refused, and noted that “[CIC is] watching the implementation of this very closely and we’ve asked all immigration offices to refer every case of a potential victim to headquarters so that we can track anyone who’s coming through.”<sup>101</sup> He also stated that instructions given to immigration officers were to issue the permit “[i]f there is any question that a person is a victim.”<sup>102</sup>

## RECOMMENDATION 29

**Considering the fragile state and extreme vulnerability of victims of trafficking, the Committee recommends that Citizenship and Immigration Canada ensure that all of its officers who may come into contact with a victim and who may subsequently be involved in issuing a TRP have received specialized training that ensures that the victim will be treated with the sensitivity and compassion that the situation requires, and to ensure that the victims are not detained and made to feel like they are criminals.**

### B. Problems relating to the TRP

Witnesses who appeared before the Committee were critical of the trafficking victims’ TRP for a number of reasons, including:

<sup>99</sup> Ministerial instructions, *Ibid.*, section 2.

<sup>100</sup> Except in certain circumstances, foreign nationals must apply for permanent resident status in Canada from outside of the country. Subsection 25(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act* authorizes the Minister to grant permanent residence where it is justified on humanitarian and compassionate grounds or for reasons of public policy. The Inland Policy Manual relating to humanitarian and compassionate grounds indicates that foreign nationals who apply for permanent resident status from within Canada must prove that the hardship of obtaining a permanent resident visa from outside of the country would be unusual and undeserved or disproportionate (Citizenship and Immigration Canada, IP 5, *Immigrant Applications in Canada made on humanitarian or compassionate grounds*, 5.1, June 2005).

<sup>101</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>102</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

[T]he TRP is too short, and does not provide sufficient time to enable a victim to recover;<sup>103</sup>

[T]he TRP provides nothing beyond interim federal help;<sup>104</sup>

[T]he TRP provides no eligibility for work;<sup>105</sup>

[W]omen who have made applications "were scrutinized and interrogated for hours...in the same way that victims of domestic violence used to be asked, if you knew something was wrong, why did you not leave?";<sup>106</sup>

[I]f police officers conclude that someone is a victim of trafficking, the individual is directed to her embassy, and in at least once case, the victim was then exploited by her embassy;<sup>107</sup> and

[P]roviding the victim with housing is not part of the TRP.<sup>108</sup>

Deborah Isaacs expressed the frustration that NGOS were not consulted before the TRP guidelines were issued. In addition to problems with the TRP itself, a number of witnesses pointed out that there appeared to have been poor communication from CIC to the community with respect to basic information about the permit, such as what it entails, who is eligible for it, and how to apply for it. For example, the Committee heard from Danielle Strickland that

[O]n the ground level...it's virtually impossible to find anyone who knows the TRP guidelines or how to go about applying for this permit. Literally, basic questions like how I apply, what's covered, and who do I contact cannot be answered. And anyone I have found with the expertise, which is one person in all of Vancouver so far, recommends not using the TRP because of its inherent lack of provision.<sup>109</sup>

Jean Bellefeuille from the Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHI) also noted that it is not clearly explained to victims that accepting the permit did not mean that they were then required to testify.<sup>110</sup>

---

<sup>103</sup> Danielle Strickland, *Evidence*, 24 October 2006; Jean Bellefeuille, *Evidence*, 26 October 2006; Sue Wilson, Co-director, Office of Systemic Justice, Federation of Sisters of St. Joseph of Canada, *Evidence*, 5 December 2006

<sup>104</sup> Danielle Strickland, *Evidence*, 24 October 2006; Shauna Paull, *Evidence*, 9 November 2006.

<sup>105</sup> Danielle Strickland, *Evidence*, 24 October 2006; Jean Bellefeuille, 26 October 2006; Shauna Paull, *Evidence*, 9 November 2006.

<sup>106</sup> Shauna Paull, *Evidence*, 9 November 2006.

<sup>107</sup> Jean Bellefeuille, *Evidence*, 26 October 2006.

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> *Evidence*, 24 October 2006.

<sup>110</sup> *Evidence*, 26 October 2006.

Detective Sergeant Michel Hamel confirmed that in Toronto, the process of implementing the permit was not very clearly explained.<sup>111</sup> Ms. Tie also raised a number of questions with respect to the permit:

We need to know specifically how is the department defining real victims of trafficking. What does that mean? Does it include women who are in forced bondage, even if they may have thought they were consenting in the first place?

[W]e need to ask clearly how widely-known the availability of the visa is. We need to know whether women are specifically counselled when they are rounded up by the police. Have the police received adequate training on the availability? What strings are attached to the visa?...we need to know what other supports are being provided with the visa to assist the women... [and we also need to know] what the provisions for long-term protection are for those women.<sup>112</sup>

Ms. Tie also refuted the idea that victims would be able to successfully apply either for refugee status or for permanent status under humanitarian and compassionate grounds as had been suggested by Mr. Grant. With respect to refugee status, she pointed out that claims might not be available to trafficked women because, once a removal order has been made, you can no longer access the refugee division. With respect to humanitarian and compassionate grounds, Ms. Tie noted that the applications can take three years to be processed. She also noted that

[T]here are fees adhering to H and C applications that are beyond the resources of these women in many cases. The women would rarely qualify under the H and C criteria, sometimes for reasons related directly to their being trafficked, such as involvement in criminal activities, willingly or unwillingly, or inability to establish oneself within Canada if one has low skills. There is no access to legal advice for many of these types of applications.<sup>113</sup>

[Y]ou have no protection. So your three-month visa runs out and you still don't have your H and C application processed. What happens? Are you removed? There's no stay available. The Federal Court will not issue stays in most cases, and you can't get to the Federal Court without legal access to counsel.<sup>114</sup>

With respect to the need for the TRP to include a work permit, Sue Wilson from the Office of Systemic Justice provided the Committee with a stark example of why victims need to be permitted to work:

---

<sup>111</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>112</sup> *Evidence*, 7 November 2006.

<sup>113</sup> *Evidence*, 7 November 2006.

<sup>114</sup> *Evidence*, 7 November 2006.



Without [an] open work permit it's impossible to remove oneself from exploitation...[w]hen [the one woman who has received the TRP] told the CIC officer that she needed to work, he told her that his only option was to renew her exotic dancing visa, an option that left her extremely vulnerable to continued exploitation.<sup>115</sup>

## RECOMMENDATION 30

The Committee recommends that the federal government review the TRP process for victims of trafficking in persons and establish a mechanism other than through humanitarian and compassionate grounds or seeking refugee status through which confirmed victims of trafficking can seek more permanent status in Canada. In its review of the TRP for victims of trafficking, the federal government should:

- increase the length of the initial TRP to 180 days;
- amend the TRP to provide victims with the ability to work; and
- ensure that the TRP provides that a victim's basic needs will be met during the 180 day period. These needs include, but are not limited to, housing, and access to health and social services.

Finally, Mr. Dandurand cautioned that, while it may be desirable to establish a means through which victims of trafficking can access permanent resident status in Canada, authorities would need to be vigilant in its application:

A mechanism has to be found to enable us to know whether such people are actually victims or not. If we open the doors wide and say that anyone who declares herself a victim is welcome in Canada, there will be a flood of people wanting to immigrate illegally to Canada who will declare themselves victims. We have to be careful because it could actually work against victims.<sup>116</sup>

## DETENTION OF TRAFFICKING VICTIMS

The Committee emphasizes that prosecution must focus solely on prosecuting the traffickers, not criminalizing the victims. Throughout all stages of prosecution, the victims involved must be treated as victims, regardless of whether or not they feel sufficiently secure and supported to participate in the prosecution of individuals responsible for their victimization.

---

<sup>115</sup> Evidence, 5 December 2006.

<sup>116</sup> Evidence, 3 October 2006.

During her appearance before the Committee, Shauna Paull from the Global Alliance Against Traffic in Women Canada noted:

To date, laws to address human trafficking in Canada remain largely unresponsive to the protection of the human rights of trafficked persons. The *Immigration and Refugee Protection Act* contains within it measures for more vigilant border surveillance, penalties for punishing smugglers and traffickers, and enhanced powers of detention and deportation. Within the [Regulation], in paragraph 245(f), for example, immigration officers are directed to detain those who may be involved with traffickers. This implicit contradiction between values of protection and what appears to be a direction toward protective detention reveals the privileging of prosecution over protection of trafficked persons.<sup>117</sup>

As noted in the introduction to the report, the Committee recognizes that the prevention of human trafficking and the prosecution of traffickers require better protection for trafficking victims.

### RECOMMENDATION 31

**The Committee recommends that the federal government review and amend section 245(f) of the *Immigration and Refugee Protection Regulations* to eliminate a victim having been under the control or influence of traffickers as a factor indicating that the victim is more likely to require detention.**

Law enforcement and prosecution must also be aware that criminal prosecutions may increase the vulnerability of trafficking victims. As Ms. Tie told the Committee,

[I]n many of the instances [victims] are working in sex trade industries, and the criminal nature of the organizations that control the industries themselves put the...[victims] at greater risk...the traffickers themselves use the threat of exposure, either criminal or immigration exposure, as a means to enforce the control over their victims...ironically, the greater control and enforcement mechanisms, the greater the prosecutions, the harder it is going to be to protect the victims themselves.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Evidence, 9 November 2006.

<sup>118</sup> Evidence, 7 November 2006.





## CHAPTER 5: PROSECUTION

---

The Committee supports the third “P” of prosecution, but recognizes that prosecution is dependant on the protection of victims and the respect of their human rights.

### RESOURCES FOR POLICE

The Committee heard from law enforcement officials that both increased human resources (for RCMP and non-RCMP jurisdictions) as well as financial resources to police departments were needed to facilitate proactive policing and investigations into trafficking in persons cases. With respect to human resources, Sergeant Lowe of the RCMP noted that more officers were needed to conduct investigations, to actively seek out victims, and to provide protection to the victims that are discovered.<sup>119</sup>

Law enforcement officials who appeared before the Committee pointed out that, due to the complexity of trafficking cases, significant resources are needed to conduct thorough investigations. Failure to provide funding to police agencies could mean that effective investigations are threatened.<sup>120</sup> Investigations might require travel to a victim’s country of origin, as was needed in one case that was investigated by the Vancouver Police Department, to verify the details of an alleged victim’s story.<sup>121</sup> In that particular instance, the investigation revealed that the alleged victim was actually a party to the offence, but only by travelling to the alleged victim’s country was this confirmed.

The first case that resulted in the laying of charges under the trafficking in persons provisions of the *Immigration and Refugee Protection Act* provides a concrete example of the financial cost and human resources involved in investigating a trafficking in persons offence. Sergeant Matt Kelly, of the Vancouver Police Department, informed the Committee that in the case against Michael Ng, the vice unit focused exclusively on that case for six months:

That was one sergeant and eight detective constables for two victims of human trafficking — a quarter of a million dollars and all of our time, going 24/7, for two people. That’s how much has to be invested in these types of files.<sup>122</sup>

---

<sup>119</sup> Evidence, 3 October 2006.

<sup>120</sup> Sergeant Matt Kelly, Vice Unit, Vancouver Police Department, Evidence, 31 October 2006.

<sup>121</sup> Detective Constable Michelle Holm, Vice Unit, Vancouver Police Department, Evidence, 31 October 2006.

<sup>122</sup> Evidence, 31 October 2006.

The effect of the decisions made by police departments in allocating resources was highlighted by Sergeant Detective Monchamp of the Montreal Police, who told the Committee that while Ontario at one time had a child exploitation unit, the unit was restructured to focus exclusively on child pornography, and the parts of the unit that related to child prostitution were dismantled. Because of these sorts of decisions, units relating to child prostitution continually have to justify and explain why their investigations are so demanding.

As a comparison, he noted that while there were only eight investigators in the Commercial Sexual Exploitation of Children unit for the Island of Montreal, there were 60 officers assigned to investigate drug related activities. As a result, a significant amount of expertise relating to investigating drug offences had been acquired. Unfortunately, police experts in child sexual exploitation are so few that they are unable to take the time to train others, so their expertise is not easily shared.

The availability of resources at the provincial level is critical, as many components involved in the investigation into and support of trafficked victims are provincial responsibilities. The provincial nature of responsibility also suggests that strong federal-provincial coordination “and a clear road map on how they’re going to work together to address this problem”<sup>123</sup> needs to be a priority of all levels of government. Cooperation between provinces and territories is also essential, considering the movement across provincial borders that is often inherent to the offence. With that in mind,

## **RECOMMENDATION 32**

**The Committee recommends that the federal government increase resources for dedicated, multi-jurisdictional units to investigate potential trafficking offences.**

## **EDUCATION AND TRAINING FOR PROSECUTORS AND JUDGES**

While some witnesses stressed that existing legislation in Canada needed to be strengthened and amended, other witnesses suggested that the barriers to combating trafficking in persons in Canada resulted from the failure to enforce the laws that Canada does have. For example, Jamie McIntosh from the International Justice Mission Canada told us that

---

<sup>123</sup> Yvon Dandurand, Senior Associate, International Centre for Criminal Law Reform & Criminal Justice Policy, *Evidence*, 3 October 2006.

[T]he greatest single gap in Canadian and international efforts in combating trafficking is in the enforcement of existing laws. Our anti-trafficking laws need to be vigorously enforced to provide any real protection for the victims...Unless [traffickers] feel the weight of the law, unless traffickers are arrested, prosecuted, convicted, and sentenced, they will not be deterred.<sup>124</sup>

As mentioned earlier, it is very difficult for the trafficking in persons provisions in the *Criminal Code* to be enforced if police are not aware of how to use them. But the need for education goes beyond the level of police. Just as we heard from witnesses that police needed access to more education and training relating to trafficking in persons in general as well as specific training on the trafficking in persons provisions in the *Criminal Code*, we also heard that this education needs to be done at the level of prosecutors and judges.<sup>125</sup> Sergeant Matt Kelly indicated that they were currently working on a trafficking file, but that they were having difficulty with the prosecutor. Gunilla Ekberg for the Canadian Feminist Alliance for International Action noted that it was important that police, judges and prosecutors be educated not only with respect to the legislation, but that they also need to be given an understanding of the victims and their circumstances.<sup>126</sup>

Problems may also be encountered if a case does proceed to trial but is presided over by a judge who has little understanding of either the *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) trafficking in persons provisions or the *Criminal Code* provisions, or of trafficking in persons in general. As there has not yet been a decision in the Michael Ng case in Vancouver, which is the first case involving charges under the IRPA trafficking in persons provisions, there is little means of determining whether judges in Canada have comprehensive knowledge relating to trafficking in persons.

### **RECOMMENDATION 33:**

**The Committee recommends that the federal government consult with national and provincial bar associations and the National Judicial Institute to establish a strategy to increase the legal community's awareness of victims of trafficking and to improve and encourage continuing legal education relating to trafficking in persons.**

---

<sup>124</sup> Director, *Evidence*, 5 December 2006.

<sup>125</sup> *Evidence*, 31 October 2006.

<sup>126</sup> Researcher on Trafficking in Human Beings, *Evidence*, 5 December 2006.





## CHAPTER 6: CONCLUSION

---

The Committee fully supports Mr. Malarek's assertion that Canada is placed to take the lead role on this issue. As Mr. Malarek said,

Canada has always had a stellar role on human rights around the world...We stand up for the dignity of women. We stand up for the dignity of children. We stand up for the dignity of senior citizens. We stand up for these issues. It's important that we continue to stand.<sup>127</sup>

The Standing Committee on the Status of Women invites all parliamentarians, and all Canadians, to stand up for victims who are trafficked for the purpose of sexual exploitation by supporting our recommendations and urging the federal government to take whatever steps are necessary to implement them.

---

<sup>127</sup> *Evidence*, 23 November 2006.





# REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on the Status of Women (Meetings Nos. 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 30, 34 and 37 ) is tabled.

Respectfully submitted,

Yasmin Ratansi, MP  
Chair



## APPENDIX A : LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
<b>Royal Canadian Mounted Police</b> Lori Lowe, National Coordinator for Human Trafficking, Immigration and Passport Branch, Border Integrity, Federal and International Operations	2006/10/03	14
<b>University College of the Fraser Valley</b> Yvon Dandurand, Senior Associate, International Centre for Criminal Law Reform & Criminal Justice Policy		
<b>Department of Foreign Affairs</b> Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights	2006/10/17	16
<b>Department of Justice</b> Carole Morency, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section		
<b>University of New Brunswick</b> Leslie Ann Jeffrey, Associate Professor, Department of History and Politics	2006/10/19	17
<b>University of Ottawa</b> Richard Poulin, Full Professor, Department of Sociology and Anthropology		
<b>National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada</b> Mirjana Pobric, Project Coordinator Shandip Saha, Researcher	2006/10/24	18
<b>Salvation Army</b> Danielle Strickland, Captain		
<b>Comité d'action contre le trafic humain interne et international</b> Jean Bellefeuille, Member Aurélié Lebrun, Member and Researcher	2006/10/26	19
<b>International Labor Organization</b> Armand Pereira, Director, Washington Office		



<b>Organizations and Individuals</b>	<b>Date</b>	<b>Meeting</b>
<b>International Organization for Migration</b> Niurka Piñeiro, Regional Coordinator, Media and External Relations Vivita Rozenbergs, Head, Counter Trafficking Unit	2006/10/26	19
<b>Canada Border Services Agency</b> Kimber Johnston, Director General, Policy and Program Development Directorate	2006/10/31	20
<b>Department of Citizenship and Immigration</b> Brian Grant, Director General, International and Intergovernmental Relations		
<b>Toronto Police Service</b> Michel Hamel, Manager, Risk Management and Special Victims Unit, Sex Crimes Unit Kim Scanlan, Detective Sergeant, Child Exploitation Section, Sex Crimes Unit		
<b>Vancouver Police Department</b> Michelle Holm, Detective Constable, Vice Unit Matt Kelly, Sergeant, Vice Unit		
<b>Concertation des luttes contre l'exploitation sexuelle</b> Rhéa Jean, Doctorand in Philosophy, University of Sherbrooke Diane Matte, Ex-Coordinator, International Secretariat	2006/11/02	21
<b>Help Us Help The Children</b> Irena Soltys, Coordinator		
<b>Native Women's Association of Canada</b> Erin Wolski, Research Coordinator		
<b>Panache Model and Talent Management</b> Liz Crawford		
<b>National Association of Women and the Law</b> Chantal Tie, Lawyer	2006/11/07	22
<b>Global Alliance Against Traffic in Women Canada</b> Shauna Paull, Member	2006/11/09	23

<b>Organizations and Individuals</b>	<b>Date</b>	<b>Meeting</b>
<b>Montreal City Police Service</b> Dominic Monchamp, Sergeant Detective, Supervisor of Investigations Module (E.S.E.C.), Commercial Sexual Exploitation of Children, Vice and Alcohol West	2006/11/09	23
<b>Coalition Against Trafficking in Women - International</b> Barbara Kryszko, Coordinator, Action Alert	2006/11/21	24
<b>Separated Children Intervention and Orientation Network</b> Deborah Isaacs, Project Coordinator, Sisters of Our Lady of Charity of the Good Shepherd		
<b>The Future Group</b> Benjamin Perrin, Advisor to the Board		
<b>Ukrainian Canadian Congress</b> Irene Sushko, National President		
<b>As an Individual</b> Victor Malarek	2006/11/23	25
<b>Canadian Feminist Alliance for International Action</b> Gunilla Ekberg, Researcher on Trafficking in Human Beings	2006/12/05	27
<b>Federation of Sisters of St. Joseph of Canada</b> Joan Atkinson, Co-director, Office for Systemic Justice Sue Wilson, Co-director, Office of Systemic Justice		
<b>International Justice Mission Canada</b> Jamie McIntosh, Executive Director Hiroko Sawai, Research Associate		
<b>As an Individual</b> Gunilla Ekberg, Expert on trafficking in human beings	2007/02/06	34
<b>Swedish National Police</b> Kajsa Wahlberg, Rapporteur, National Criminal Intelligence Service		
<b>The Future Group</b> Benjamin Perrin, Advisor to the Board		
<b>University College of the Fraser Valley</b> Yvon Dandurand, Senior Associate, International Centre for Criminal Law Reform & Criminal Justice Policy		





## APPENDIX B : LIST OF BRIEFS

---

### Organizations and Individuals

---

BC's Human Trafficking Response Initiative

Coalition Against Trafficking in Women - International

Ekberg, Gunilla

Federation of Sisters of St. Joseph of Canada

Help Us Help The Children

Home Horizon

International Justice Mission Canada

International Labor Organization

International Organization for Migration

National Organization of Immigrant and Visible Minority Women of Canada

Salvation Army

Separated Children Intervention and Orientation Network

The Future Group

UNICEF Canada

University College of the Fraser Valley



# ***Bloc Québécois Dissenting Opinion***

## **Context**

The Bloc Québécois wishes to thank all individuals and groups from Quebec and Canada who appeared before the Committee. The expertise and concerns shared by various witnesses on the serious matter of human trafficking reminds us that we must take action, both as citizens and as legislators. The Committee's work on this matter highlights the urgent need for solutions.

While the report on human trafficking makes recommendations that are generally appropriate and necessary, the report unfortunately goes off in too many directions, and its study of the matter was too brief.

While the Bloc Québécois appreciates the Committee's intent, it cannot subscribe to all the report's recommendations and must express its objections. In our opinion, the recommendations pertaining specifically to trafficking (recommendation 12 onward) are valid and we support them. We must however express our reservations about some of the first recommendations.

## **Jurisdiction**

In the first recommendation, the Committee proposes a national framework to address poverty. This may at first glance seem worthwhile, but we must bear in mind that social assistance falls under the jurisdiction of the government of Quebec and the provinces, and this is where the battle must be fought.

The Bloc Québécois requested the following amendment to Recommendation 1:

*The Committee recommends that the federal government provide sufficient support to the provinces and territories that have adopted a policy to address poverty.*

Our recommendation was not accepted. Quebec's National Assembly passed a bill in December 2002 entitled *An Act to Combat Poverty and Social Exclusion*. The federal government must provide support for the provinces' efforts and wishes and not guidance. This is why the current wording of Recommendation 1 does not in any way reflect Quebec's interests or those of the victims of trafficking, but instead stems from a strong centralist trend in Ottawa.

The federal government's responsibility to provide sufficient support in the form of financial assistance to help the provincial and Quebec governments fight human trafficking is strictly speaking not reflected in the Committee's recommendations, except as regards cooperation among police services.

## Difficult issue of sexual exploitation

The Committee also considered the issue of sexual exploitation at length. While the cause-effect relationship between sexual exploitation and trafficking is undeniable, and although the Bloc Québécois is opposed to all forms of sexual exploitation, we consider the recommendations on this matter to be hasty and insufficiently documented.

The Sub-Committee on Solicitation spent over three years on the issue of solicitation alone and was unable to reach a consensus on the difficult issue of prostitution. We consider it hasty to arrive at a final decision after hearing less than three months of evidence on the issue.

*“The divergence between members’ views on prostitution is often philosophical. This is certainly one of the major impediments for the Subcommittee to finding consensus on how to address adult prostitution.”<sup>1</sup>*

The report makes value judgments on prostitution and is condescending at times, especially in Recommendation 6. The Bloc Québécois opposes sexual exploitation and regards prostitution as a form of it. In our opinion however criminalizing the purchasing of sexual services would not solve the problem; on the contrary, this could increase the risk of assault relating to these practices, which are already dangerous enough.

## Conclusion

By trying to do too much too quickly, the Committee has overlooked some aspects of the issue and we are unable to support the report in its current form.

The Bloc Québécois considers these matters to be extremely important for the safety of women, gender equality and the type of society in which we would like to live.

This is why the scope of the Committee’s study should either have been limited or the time allotted for this study increased. This was unfortunately not the case.

---

<sup>1</sup> The Challenge of Change: A Study of Canada’s Criminal Prostitution Laws, December 2006. Report of the Sub-Committee on Prostitution Laws of the Standing Committee on Justice and Human Rights.



## La difficile question de l'exploitation sexuelle

La responsabilité du gouvernement fédéral d'appuyer adéquatement, notamment par de l'aide financière, le travail des gouvernements des provinces et du Québec dans la lutte contre la traite des personnes est, par ailleurs, à proprement parler, absente des recommandations du Comité, sinon dans la collaboration entre corps policiers.

Le Comité s'est par ailleurs longuement penché sur la question de l'exploitation sexuelle. Si le rapport de cause à effet entre celle-ci et la traite des personnes est indéniable, si le Bloc Québécois est contre toute forme d'exploitation sexuelle, il reste que les recommandations liées à cette question nous apparaissent hâtives et trop peu documentées.

Le sous-comité sur le racolage a travaillé sur une période de plus de trois ans sur la seule question du racolage et n'a pu arriver à un consensus sur la délicate question de la prostitution. Il nous apparaît hâtif, après moins de trois mois de témoignages sur la question, de poser un jugement définitif.

« Les divergences d'opinions parmi les membres et entre les témoins entendus en ce qui a trait à la prostitution sont souvent de nature philosophique. C'est certainement là l'un des principaux facteurs qui a empêché le Sous-comité de trouver un consensus concernant la façon d'aborder la prostitution adulte. »<sup>1</sup>

Le texte du présent rapport pose des jugements de valeur sur la prostitution et un regard quelquefois condescendant, notamment dans la recommandation 6. Le Bloc Québécois est contre l'exploitation sexuelle et considère la prostitution comme en étant une forme. Cependant, nous ne croyons pas que la criminalisation de l'achat de services sexuels réglerait le problème, tout au contraire, cela risquerait d'avoir pour effet d'augmenter les risques d'agressions liés à ces pratiques déjà suffisamment périlleuses.

## Conclusion

En voulant trop bien faire et faire trop rapidement, le comité a escamoté certains aspects du problème et il nous est impossible d'appuyer le rapport tel que présenté.

Le Bloc Québécois croit que ces questions revêtent une importance très grande quant à la sécurité des femmes, quant à l'égalité entre les hommes et les femmes et quant au type de société dans laquelle nous voulons vivre.

C'est pourquoi il aurait fallu soit limiter le cadre d'étude du Comité soit augmenter le temps consacré à cette étude. Cela n'a malheureusement pas été fait.

<sup>1</sup> Le défi du changement : Études des lois pénales en matière de prostitution, décembre 2006. Rapport du Sous-comité de l'examen des lois sur le racolage du Comité permanent de la justice et des droits de la personne.

## **Mise en contexte**

Le Bloc Québécois tient à remercier toutes les personnes et tous les groupes du Québec et du Canada qui ont témoigné devant le comité. L'expertise et la préoccupation des nombreux témoins quant au problème grave de la traite des personnes nous rappelle la nécessité que nous avons d'agir tant à titre de citoyennes et de citoyens qu'à titre de législatrices et législateurs. Les travaux du comité sur cette question nous rappellent l'urgence de solutions.

Si le rapport sur la traite des personnes fait des recommandations que nous considérons, dans l'ensemble, pertinentes et nécessaires quand il s'agit de la question de fond, il tend malheureusement, après des études trop brèves, à s'éparpiller à tous vents.

Le Bloc Québécois, ne pouvant souscrire à l'ensemble des recommandations du présent rapport, se voit contraint d'exprimer sa dissidence tout en saluant l'intention du comité. Nous sommes d'avis que les recommandations portant spécifiquement sur la traite (soit à partir de la recommandation 12) sont valables et nous y souscrivons. Cependant, certaines des premières recommandations posent problème et nous contraignent à la dissidence.

## **La question des intrusions**

Ainsi, dès la première recommandation, le comité propose un cadre national pour faire face à la pauvreté. Si, au premier coup d'œil, cela peut sembler intéressant, il n'est pas inutile de rappeler que l'aide sociale relève des gouvernements du Québec et des provinces et que la lutte doit se faire sur ce front.

Le Bloc Québécois a demandé que la recommandation 1 soit modifiée en ces termes :

*Le Comité recommande que le gouvernement fédéral appuie adéquatement les provinces et les territoires qui se sont dotés d'une politique pour faire face à la pauvreté.*

Mais notre recommandation n'a pas été retenue. On se rappellera que l'Assemblée nationale du Québec a, depuis décembre 2002, une *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Les efforts et la volonté des provinces doivent être appuyés et non encadrés. C'est pourquoi la recommandation 1, telle que libellée, ne correspond nullement aux intérêts du Québec ni à ceux des victimes de la traite mais relève strictement d'une manie centralisatrice courante à Ottawa.



## ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES

### Organismes et individus

Armée du Salut

BC's Human Trafficking Response Initiative

Coalition contre la traite des femmes - International

Collège universitaire Fraser Valley

Ekberg, Gunilla

Federation of Sisters of St. Joseph of Canada

Help Us Help The Children

Home Horizon

International Justice Mission Canada

Organisation internationale du Travail

Organisation internationale pour les migrations

Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible au Canada

Separated Children Intervention and Orientation Network

The Future Group

UNICEF Canada





**Alliance globale pour l'élimination du trafic de femmes**

2006/11/09

Shauna Paull, membre

**Service de police de la Ville de Montréal**

Dominic Monchamp, sergent-détective, Superviseur des enquêtes module (E.S.E.C.), Exploitation Sexuelle des Enfants aux fins Commerciales et Moralité, Alcool Ouest

2006/11/21

**Coalition contre la traite des femmes - International**

Barbara Kryszko, coordonnatrice, Appel à l'action

**Congrès ukrainien canadien**

Irene Sushko, présidente nationale

**Separated Children Intervention and Orientation Network**

Deborah Isaacs, coordonnatrice de projet, Soeurs de Notre-Dame de Charité du Bon Pasteur

**The Future Group**

Benjamin Perrin, conseiller auprès du conseil d'administration

**À titre personnel**

2006/11/23

25

Victor Malarek

**Alliance canadienne féministe pour l'action internationale**

2006/12/05

27

Gunilla Ekberg, chercheur en matière de traite des personnes

**Federation of Sisters of St. Joseph of Canada**

Joan Atkinson, codirectrice, Office for Systemic Justice  
Sue Wilson, codirectrice, Office of Systemic Justice

**International Justice Mission Canada**

Jamie McIntosh, directeur général

Hiroko Sawai, associée en recherche

**À titre personnel**

2007/02/06

34

Gunilla Ekberg, experte de la traite des personnes

**Collège universitaire Fraser Valley**

Yvon Dandurand, premier agrégé, Centre international pour la réforme du droit pénal et la politique de justice criminelle

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>Organisation internationale du Travail</b> Armand Pereira, directeur, Bureau de Washington	2006/10/26	19
<b>Organisation internationale pour les migrations</b> Nirka Piñeiro, coordonnatrice régionale, Médias et relations extérieures Vivita Rozenbergs, chef, Lutte contre la traite de personnes	2006/10/31	20
<b>Agence des services frontaliers du Canada</b> Kimber Johnston, directrice générale, Direction du développement des politiques et des programmes <b>Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration</b> Brian Grant, directeur général, Relations internationales et intergouvernementales		
<b>Service de police de Toronto</b> Michel Hamel, directeur, Gestion des risques et Unité spéciale à l'intention des victimes, Unité des crimes sexuels Kim Scallan, sergent-détective, Section de la lutte contre l'exploitation des enfants, Unité de crimes de sexe		
<b>Vancouver Police Department</b> Michelle Holm, agente-détective, Escouade de la moralité Matt Kelly, sergent, Escouade de la moralité	2006/11/02	21
<b>Association des femmes autochtones du Canada</b> Erin Wolski, coordonnatrice de la recherche		
<b>Concertation des luttes contre l'exploitation sexuelle</b> Rhéa Jean, doctorante en philosophie, Université de Sherbrooke Diane Matte, ex-coordonnatrice, Secrétariat international		
<b>Help Us Help The Children</b> Irena Soltyś, coordonnatrice		
<b>Panache Model and Talent Management</b> Liz Crawford		
<b>Association nationale Femmes et Droit</b> Chantal Tie, avocate	2006/11/07	22

# ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
<b>Collège universitaire Fraser Valley</b> Yvon Dandurand, premier agrégé, Centre international pour la réforme du droit pénal et la politique de justice criminelle	2006/10/03	14
<b>Gendarmerie royale du Canada</b> Lori Lowe, coordonnatrice nationale de la lutte contre la traite des personnes, Sous-direction des questions d'immigration et de passeport, Intégrité des frontières, Opérations fédérales et internationales	2006/10/17	16
<b>Ministère de la Justice</b> Carole Morency, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal		
<b>Ministère des Affaires étrangères</b> Adèle Dion, directrice générale, Sécurité humaine et droits de l'homme	2006/10/19	17
<b>Université d'Ottawa</b> Richard Poulin, professeur titulaire, Département de sociologie et d'anthropologie		
<b>Université du Nouveau-Brunswick</b> Leslie Ann Jeffrey, professeure agrégée, Département de l'histoire et de la politique	2006/10/24	18
<b>Armée du Salut</b> Danielle Strickland, capitaine		
<b>Organisation nationale des femmes immigrantes et des femmes appartenant à une minorité visible au Canada</b> Mirjana Pobric, coordonnatrice de projet Shandip Saha, chercheur	2006/10/26	19
<b>Comité d'action contre le trafic humain interne et international</b> Jean Bellefeuille, membre Aurélie Lebrun, membre à titre de chercheure		





# DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du *Règlement*, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (séances n<sup>os</sup> 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 29, 30, 34 et 37 ) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente  
Yasmin Ratansi, députée



## CHAPITRE 6 : CONCLUSION

Le Comité souscrit entièrement à l'affirmation de M. Malarek selon laquelle le Canada est le pays tout désigné pour jouer le rôle de chef de file en matière de lutte contre la traite des personnes. Comme l'a souligné M. Malarek,

Au chapitre des droits de la personne, le Canada a toujours été un chef de file. [...] Nous défendons la dignité des femmes. Nous défendons la dignité des enfants. Nous défendons la dignité des personnes âgées. Il est important que nous continuions d'exercer notre rôle de défenseur<sup>127</sup>.

Le Comité permanent de la condition féminine invite tous les parlementaires et tous les Canadiens à prendre position en faveur des victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle en appuyant nos recommandations et en exhortant le gouvernement fédéral à prendre toutes les mesures nécessaires pour y donner suite.





Le plus grand écart entre les efforts du Canada et les efforts faits à l'étranger dans le cadre de la lutte contre la traite se situe au niveau de l'application des lois existantes. Il est essentiel que nos lois visant la lutte contre la traite des personnes soient vigoureusement renforcées pour assurer une protection efficace aux victimes. [...] S'ils ne sentent pas le poids de la loi et s'ils ne sont pas arrêtés, poursuivis, reconnus coupables et condamnés, rien ne dissuade les trafiquants<sup>124</sup>.

Nous l'avons vu, il est très difficile d'appliquer les dispositions du *Code criminel* relatives à la traite des personnes, si les forces policières ne savent pas comment s'en servir. Ce manque d'information ne concerne pas seulement les corps policiers. Si des témoins nous ont affirmé que les policiers avaient besoin de plus d'information et de formation sur la traite des personnes, en général, et aussi d'une formation spéciale sur les dispositions du *Code criminel* relatives à la traite des personnes, d'autres ont souligné par ailleurs qu'un travail semblable de sensibilisation devait aussi être fait au niveau des procureurs et des juges<sup>125</sup>. Le sergent Matt Kelly a mentionné que les membres de son service travaillaient actuellement sur un dossier de traite, mais qu'ils avaient du mal à faire avancer l'affaire parce le procureur leur faisait des difficultés. Gunilla Ekberg, de l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, a insisté sur l'importance non seulement de bien informer les policiers, les juges et les procureurs des mesures législatives en vigueur, mais aussi de bien les renseigner pour qu'ils comprennent qui sont les victimes et ce qu'elles ont vécu<sup>126</sup>.

Des difficultés peuvent également survenir si un dossier se retrouve devant un tribunal présidé par un juge qui ne comprend pas bien les dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR) relatives à la traite des personnes ou celles du *Code criminel*, ou qui est peu sensibilisé au problème de la traite des personnes en général. Comme il n'y a pas encore eu de décision dans l'affaire Michael Ng à Vancouver, qui est le premier dossier à avoir donné lieu au dépôt d'accusations en vertu des dispositions de la LIPR concernant la traite des personnes, nous avons peu de moyens de savoir si les juges au Canada sont bien au fait du problème de la traite des personnes.

### RECOMMANDATION 33

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral consulte les associations du barreau nationale et provinciales et l'Institut national de la magistrature afin d'établir une stratégie visant à sensibiliser davantage la communauté juridique à la situation des victimes de la traite et à améliorer et à favoriser la formation juridique permanente en matière de traite des personnes.

<sup>124</sup> Directeur, *Témoignages*, 5 décembre 2006.

<sup>125</sup> *Témoignages*, 31 octobre 2006.

<sup>126</sup> Recherche en matière de traite des personnes, *Témoignages*, 5 décembre 2006.

L'effet des décisions prises par les services de police en matière d'affectation des ressources a été mis en évidence par le sergent-détective Monchamp, de la Police de Montréal, qui a indiqué au Comité qu'il y avait déjà eu en Ontario une unité affectée à l'exploitation des enfants, mais qu'on l'avait restructurée afin qu'elle se consacre exclusivement à la pornographie juvénile, et que les équipes qui s'occupaient de la prostitution des enfants au sein de cette unité avait été démantelées. À cause de ce genre de décision, les équipes qui s'occupent de prostitution enfantine doivent continuellement justifier leurs activités et expliquer pourquoi leurs enquêtes sont tellement exigeantes.

À titre de comparaison, le sergent-détective Monchamp a signalé qu'il n'y avait que huit enquêteurs au Service d'enquête sur l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales pour l'île de Montréal, tandis que 60 agents étaient affectés aux enquêtes sur le commerce des stupéfiants. Il s'ensuit qu'une importante expertise a pu être accumulée au fil des ans en ce qui concerne les enquêtes relatives aux infractions en matière de drogue. Malheureusement, les policiers spécialisés en exploitation sexuelle des enfants sont si peu nombreux qu'ils ne peuvent prendre le temps de former des collègues, donc de partager leur expertise.

L'accessibilité des ressources au niveau provincial est cruciale, car bien des aspects des enquêtes et du soutien aux victimes relèvent des provinces. Le caractère provincial de cette responsabilité donne aussi à penser qu'il sera prioritaire pour tous les ordres de gouvernement de coordonner étroitement leur travail<sup>123</sup> qui devront savoir exactement ce qu'il faut faire pour s'attaquer à ce genre de travail<sup>123</sup>. Il est essentiel aussi que les provinces et territoires collaborent entre eux, étant donné que la traite des personnes suppose souvent des déplacements d'un endroit à l'autre. À la lumière de ces informations :

## RECOMMANDATION 32

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente les ressources destinées aux unités spéciales intergouvernementales chargées de faire enquête sur des infractions présumées de traite.**

## SENSIBILISATION ET FORMATION DES PROCUREURS ET DES JUGES

Si certains témoins ont insisté sur la nécessité de renforcer et de modifier les mesures législatives actuellement en vigueur au Canada, d'autres par contre estiment que les obstacles à la lutte contre la traite des personnes au Canada découlent de l'incapacité à faire appliquer les lois déjà en place. Par exemple, Jamie McIntosh, de l'International Justice Mission Canada, nous a dit ce qui suit :

123 Yvon Dandurand, premier agrégé, Centre international pour la réforme du droit pénal et la politique de justice criminelle, *Témoignages*, 3 octobre 2006.



Le Comité appuie le troisième « P », mais reconnaît que les poursuites dépendent de la protection des victimes et du respect de leurs droits humains.

RESSOURCES DESTINÉES AUX FORCES POLIÉRIÈRES

Des responsables de l'application de la loi ont dit au Comité qu'il fallait accroître les ressources humaines (tant pour les territoires relevant de la GRC que pour les autres) et les ressources financières destinées aux services de police afin de faciliter une intervention proactive en matière d'enquête sur la traite des personnes. En ce qui concerne les ressources humaines, la sergent-détective Lowe de la GRC a souligné le besoin d'agents supplémentaires pour mener les enquêtes, rechercher activement les victimes et offrir une protection aux victimes découvertes<sup>119</sup>.

Les responsables de l'application de la loi qui ont comparu devant le Comité ont fait valoir que, étant donné la complexité des affaires de traite de personnes, d'importantes ressources sont nécessaires pour mener des enquêtes approfondies. Le manque de financement pourrait empêcher les services de police de mener des enquêtes efficaces<sup>120</sup>. Certaines enquêtes peuvent exiger qu'on se rende dans le pays d'origine de la victime, comme cela s'est produit dans une affaire instruite par le Service de police de Vancouver, afin de vérifier la véracité des dires d'une présumée victime<sup>121</sup>. Dans ce cas particulier, l'enquête a révélé que la présumée victime était en fait partie à l'infraction, mais seule une visite dans son pays d'origine a permis de le confirmer.

La première affaire qui a abouti au dépôt d'accusations en vertu des articles qui interdisent la traite des personnes dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* illustre concrètement ce qu'il en coûte en ressources humaines et financières pour mener des enquêtes sur la traite des personnes. Le sergent Matt Kelly, du Service de police de Vancouver, a signalé au Comité que, dans la poursuite contre Michael Ng, l'escouade des mœurs s'était consacrée exclusivement à ce dossier pendant six mois :

C'est un sergent et huit gendarmes-détectives pour deux victimes de traite des personnes, un quart de million de dollars et tout notre temps, 24 heures sur 24 et sept jours sur sept, pour deux personnes — voilà ce qu'il faut investir dans ce genre de dossier<sup>122</sup>.

119 *Témoignages*, 3 octobre 2006.  
120 Michelle Holm, agente-détective, Escouade de la moralité, Service de police de Vancouver, *Témoignages*, 31 octobre 2006.  
122 Sergeant Matt Kelly, *Témoignages*, 31 octobre 2006.



Comme il l'a mentionné dans l'introduction du rapport, le Comité reconnaît que la prévention de la traite des personnes et la poursuite des trafiquants nécessitent la mise en œuvre d'une meilleure protection des victimes de la traite.

### RECOMMANDATION 31

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral examine et modifie sa politique en vertu du paragraphe 245f) du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* afin d'empêcher qu'une victime qui a été sous le contrôle de trafiquants ou du crime organisé soit plus susceptible qu'une autre d'être mise en détention.

Les organismes responsables de l'application de la loi et des poursuites doivent aussi savoir que les poursuites pénales peuvent accroître la vulnérabilité des victimes de la traite. Comme Mme Tie l'a dit au Comité,

[...] dans de nombreux cas, [l]es victimes travaillent dans l'industrie du sexe et la nature criminelle des organismes qui contrôlent ces industries [leur] fait courir [...] un risque accru [...] les trafiquants eux-mêmes utilisent la menace de dénonciation en vertu du *Code criminel* ou de la *Loi sur l'immigration*, comme un moyen pour renforcer leur emprise sur leurs victimes. Alors, ironiquement, plus il y aura de mécanismes de contrôle et de mise en application de la loi et plus il y aura de poursuites, plus il sera difficile de protéger les victimes elles-mêmes<sup>118</sup>.

- faire passer la durée de validité du PST initial à 180 jours;

- modifier le PST de façon que les victimes puissent travailler;

- veiller à ce que le PST prévoit des mesures pour satisfaire aux besoins essentiels des victimes pendant la période de 180 jours. Ces besoins comprennent, sans s'y limiter, l'hébergement et l'accès à des services de santé et à des services sociaux.

Enfin, M. Dandurand a fait la mise en garde suivante : s'il est peut-être souhaitable de trouver un moyen pour que les victimes de la traite puissent demander le statut de résident permanent au Canada, les autorités doivent quand même faire preuve de vigilance dans l'application de ces dispositions :

Il faut pouvoir trouver un mécanisme qui nous permette de savoir s'il s'agit véritablement de victimes ou non. Si nous ouvrons la porte toute grande et laissons entendre que toute personne qui se déclare victime est la bienvenue au Canada, il y aura une affluence de demandes de la part de personnes désireuses d'immigrer illégalement au Canada qui se déclareront victimes. Il faut prendre garde, car cela pourrait en fait être préjudiciable aux victimes<sup>116</sup>.

## DÉTENTION DES VICTIMES DE LA TRAITE

Le Comité insiste pour dire que les poursuites doivent uniquement viser à punir les trafiquants et non à criminaliser les victimes. À toutes les étapes de la poursuite, les victimes concernées doivent être traitées comme des victimes, peu importe qu'elles se sentent ou non suffisamment en confiance et soutenues pour participer aux procédures intentées contre les personnes responsables de leur victimisation.

Lors de sa comparaison, Shauna Paull, de l'Alliance globale pour l'élimination du trafic des femmes, a noté :

Jusqu'à maintenant, les lois contre le trafic humain au Canada ne se soucient que peu de la protection des droits des personnes qui en sont victimes. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* renferme des mesures visant une surveillance plus vigilante des frontières, des amendes pour pénaliser les trafiquants et passeurs de clandestins et des pouvoirs accrus de détention et d'expulsion. Dans [le règlement], à l'alinéa 245f), les agents de l'immigration sont instruits de déténir toute personne pouvant avoir des liens avec des trafiquants. Cette contradiction implicite entre les valeurs de protection et ce qui semble être une directive de détention préventive fait ressortir la préséance accordée à la poursuite sur la protection des personnes victimes de trafic<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> Témoignages, 3 octobre 2006.  
<sup>117</sup> Shauna Paull, membre de l'Alliance globale pour l'élimination du trafic des femmes, *Témoignages*, 9 novembre 2006.

Mme Tie a aussi rejeté l'idée que les victimes puissent demander et obtenir le statut de réfugié ou encore celui de résident permanent, pour des raisons d'ordre humanitaire, comme l'a laissé entendre M. Grant. Selon elle, les femmes victimes de la traite risquent de ne pas pouvoir demander le statut de réfugié puisqu'une fois qu'une mesure de renvoi est prise, la personne visée n'a plus de recours auprès de la Section du statut de réfugié. Par ailleurs, il faut en général trois ans pour traiter les demandes de résidence permanente pour des raisons d'ordre humanitaire. Elle a aussi fait valoir que :

[...] des demandes faites pour des raisons d'ordre humanitaire comportent des frais que, dans bien des cas, ces femmes n'ont pas les moyens d'acquitter. Les femmes sont rarement admissibles en vertu des critères d'ordre humanitaire, parfois pour des raisons directement liées à leur état de victimes de la traite, comme la participation, volontaire ou non, à des activités criminelles, ou leur incapacité de s'établir au Canada en raison de leur faible niveau de compétences. Dans bien des cas, il leur est impossible d'obtenir un avis juridique à ce sujet<sup>113</sup>.

[...] Vous n'avez aucune protection. Donc, votre visa de trois mois vient à échéance et votre demande présentée pour des raisons d'ordre humanitaire n'a toujours pas été traitée. Que se passe-t-il? Faites-vous l'objet d'un renvoi? Il n'existe aucun sursis. La Cour fédérale, dans la plupart des cas, n'accordera pas de sursis, et il vous sera impossible d'obtenir son intervention si la loi ne vous autorise pas à faire appel à un conseiller juridique<sup>114</sup>.

En ce qui concerne l'inclusion d'une autorisation d'emploi dans le PST, Sue Wilson, du Office of Systemic Justice, a fourni au Comité un exemple frappant des raisons pour lesquelles les victimes doivent avoir la permission de travailler :

Sans l'autorisation [d'emploi ouverte], il est impossible de se sortir de l'exploitation. [...] Quand [une femme qui avait reçu le PST] a dit à l'agent de Citoyenneté et Immigration Canada (CIC) qu'elle avait besoin de travailler, il lui a répondu que la seule possibilité était de renouveler son visa de danseuse exotique, option qui la rendait extrêmement vulnérable à une poursuite de l'exploitation<sup>115</sup>.

## RECOMMANDATION 30

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral revoit le processus applicable aux PST dans le cas des victimes de la traite des personnes et établisse un mécanisme autre qu'une demande de résidence permanente pour des raisons d'ordre humanitaire ou une demande de statut de réfugié, grâce auquel les victimes confirmées de la traite pourront tenter d'obtenir un statut plus permanent au Canada. Dans son examen des PST délivrés aux victimes de la traite, le gouvernement fédéral devrait :



si les agents de police jugent que la personne est victime de la traite, ils la dirigent vers son ambassade<sup>107</sup>, mais dans au moins un cas, la victime était en fait exploitée par son ambassade<sup>107</sup>;

<sup>108</sup>l'octroi d'un PST ne prévoit pas d'hébergement pour la victime.

Deborah Isaacs s'est dite frustrée que les ONG n'aient pas été consultées avant que les lignes directrices du PST ne soient publiées. En plus des problèmes posés par le PST lui-même, des témoins ont souligné que les renseignements généraux fournis par CIC au sujet du permis laissaient à désirer notamment en ce qui concerne sa portée, les conditions à respecter pour y avoir droit et la façon de procéder pour en faire la demande. Voici, par exemple, ce que Danielle Strickland avait à dire à ce sujet :

sur le plan pratique [...], il est à peu près impossible de trouver quelqu'un qui connaît les lignes directrices régissant les PST ou qui sait quoi faire pour obtenir un tel permis. Il est pratiquement impossible d'obtenir des réponses à des questions élémentaires comme celles-ci : comment faire la demande, quelles sont les modalités applicables et qui dois-je contacter. Et tout ceux qui sont en mesure de répondre à ces questions — ce qui se résume jusqu'ici à une seule personne pour toute la ville de Vancouver — recommandent de ne pas utiliser le PST parce qu'il ne prévoit pas suffisamment de mesures d'aide<sup>109</sup>.

Jean Bellefeuille, du Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHI), a aussi fait valoir qu'il n'est pas dit clairement aux victimes qu'elles ne seront pas obligées de témoigner si elles acceptent le permis<sup>110</sup>.

Le sergent-détective Michel Hamel a confirmé qu'à Toronto, le processus de mise en application d'un PST n'est pas expliqué clairement<sup>111</sup>. Mme Tie a pour sa part soulevé un certain nombre de questions à propos du permis :

Nous devons savoir précisément comment le ministère définit une vraie victime de la traite? Qu'est-ce que cela signifie? Est-ce que cela comprend les femmes maintenues dans un état d'asservissement, même si au départ elles se sont peut-être crues consentantes?

[...] Il faut se demander à quel point on connaît l'existence de tels permis et si les femmes sont conseillées lorsqu'elles sont embarquées par la police. Les policiers ont-ils reçu une formation suffisante sur le recours à ce visa? Quelles sont les conditions qui s'y rattachent? [...] Nous devons connaître les autres mesures de soutien dont ce visa est assorti [...] [et aussi] quelles sont les dispositions prévues pour assurer la protection à long terme de ces femmes<sup>112</sup>.

<sup>107</sup> Jean Bellefeuille, *Témoignages*, 26 octobre 2006.  
<sup>108</sup> Jean Bellefeuille, *Témoignages*, 26 octobre 2006.  
<sup>109</sup> *Témoignages*, 24 octobre 2006.  
<sup>110</sup> Jean Bellefeuille, *Témoignages*, 26 octobre 2006.  
<sup>111</sup> *Témoignages*, 31 octobre 2006.  
<sup>112</sup> *Témoignages*, 7 novembre 2006.



cas de victime potentielle à l'administration centrale du Ministère, de manière à suivre de près les dossiers de toutes les personnes visées<sup>101</sup> ». Il a aussi précisé que les agents d'immigration ont reçu pour consigne de délivrer le permis « [s]'il y a le moindre doute que la personne est une victime<sup>102</sup> ».

## RECOMMANDATION 29

Compte tenu de la fragilité et de l'extrême vulnérabilité des victimes de la traite, le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada veille à ce que tous ses agents appelés à entrer en contact avec une victime ou à devoir ultérieurement intervenir dans la délivrance d'un PST, reçoivent une formation spéciale de façon à ce que la victime soit traitée avec la sensibilité et la compassion que la situation exige, et à éviter que les victimes ne soient détenues ou aient le sentiment d'être des criminelles.

## B. Problèmes relatifs au PST

Certains témoins ont critiqué le PST pour différentes raisons, dont les suivantes :

la durée du PST est trop courte et insuffisante pour permettre à la victime de se rétablir<sup>103</sup> ;

le PST ne donne accès à rien de plus qu'à l'aide fédérale provisoire<sup>104</sup> ;

le PST ne donne pas le droit de travailler<sup>105</sup> ;

les femmes qui ont fait des demandes « ont été soumises à des examens et interrogées pendant des heures [...] un peu comme les victimes de violence conjugale, à qui on demandait pourquoi elles étaient restées si elles savaient que quelque chose n'allait pas? »<sup>106</sup> ;

101	<i>Témoignages</i> , 31 octobre 2006.
102	<i>Témoignages</i> , 31 octobre 2006.
103	Danielle Strickland, <i>Témoignages</i> , 24 octobre 2006; Jean Bellefeuille, <i>Témoignages</i> , 26 octobre 2006; Sue Wilson, codirectrice, Office of Systemic Justice, Federation of Sisters of St. Joseph of Canada, <i>Témoignages</i> , 5 décembre 2006.
104	Danielle Strickland, <i>Témoignages</i> , 24 octobre 2006; Shauna Paull, <i>Témoignages</i> , 9 novembre 2006.
105	Danielle Strickland, <i>Témoignages</i> , 24 octobre 2006; Jean Bellefeuille, <i>Témoignages</i> , 26 octobre 2006; Shauna Paull, <i>Témoignages</i> , 9 novembre 2006.
106	Shauna Paull, <i>Témoignages</i> , 9 novembre 2006.

Les victimes de la traite n'ont pas à payer les frais de traitement du PST et, pendant toute la durée de validité de ce permis, elles peuvent bénéficier du programme fédéral de santé intermédiaire. L'autre avantage du PST pour les victimes de la traite au Canada est que, contrairement à d'autres pays qui ont adopté des mesures pour permettre aux victimes de demeurer chez eux à titre temporaire, une victime n'est pas tenue d'aider les autorités qui font enquête au sujet du trafiquant pour en bénéficier.

S'il est établi qu'il est dans l'intérêt supérieur de la victime et du Canada que celle-ci demeure au pays au-delà de la période initiale de 120 jours, les agents d'immigration de CIC peuvent prolonger le permis de séjour temporaire ou en délivrer un nouveau<sup>98</sup>. Les instructions du ministre prévoient que les facteurs suivants doivent être pris en considération pour décider si un permis de séjour nécessite une prolongation ou doit être renouvelé,

- Est-il raisonnablement sûr et possible pour la victime de retourner dans son pays d'origine ou de dernière résidence permanente et d'y refaire sa vie?
- Les autorités ont-elles besoin de la victime pour participer à l'enquête ou à une procédure pénale au sujet d'une infraction de traite et la victime veut-elle participer?

- Tout autre facteur qui, de l'avis de l'agent, justifie dans les circonstances la délivrance d'un permis de séjour temporaire<sup>99</sup>.

Les victimes peuvent aussi demander la résidence permanente pour des raisons d'ordre humanitaire<sup>100</sup>, ou encore le statut de réfugié.

M. Grant a fait savoir au Comité qu'à la date de sa comparution, cinq PST avaient été offerts et une seule personne avait accepté de s'en prévaloir. Dans les autres cas, les victimes ont choisi de rentrer dans leur pays. Ajoutant que CIC n'avait eu vent d'aucune demande de PST présentée par des victimes de la traite qui auraient été refusées, ce même témoin a souligné que « [CIC surveille] de très près la mise en œuvre de cette mesure et nous avons demandé à tous les bureaux d'immigration de renvoyer chaque

98 *Témoignages*, 31 octobre 2006.  
 Instructions du Ministre, *ibid.*, article 2.  
 Sauf dans certaines circonstances, les étrangers doivent demander le statut de résident permanent au Canada à partir de l'étranger. Le paragraphe 25(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* autorise le ministre à octroyer le statut de résident permanent lorsque les circonstances d'ordre humanitaire ou l'intérêt public le justifient. À propos des raisons d'ordre humanitaire, le Guide sur le traitement des demandes au Canada indique que les étrangers qui font une demande de statut de résident permanent à partir du Canada doivent prouver que la difficulté de devoir obtenir un visa de résident permanent de l'extérieur du Canada serait soit inhabituelle et injustifiée, soit excessive (Citoyenneté et Immigration Canada, IP 5, Demande présentée par des immigrants au Canada pour des motifs d'ordre humanitaire, 5.1, juin 2005).

Presque tous les témoins entendus par le Comité ont parlé de la création en mai 2006 d'un permis de séjour temporaire (PST) autorisant les victimes de la traite à demeurer au Canada pour une période maximale de 120 jours. La délivrance des permis de séjour temporaires est régie par le paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR), et le Guide sur le traitement des demandes au Canada IP1 de Citoyenneté et Immigration Canada. Ce dernier énonce les lignes directrices que doit suivre le personnel de CIC en ce qui concerne la politique et la procédure applicable aux PST, « il peut y avoir des raisons impérieuses pour lesquelles un agent peut délivrer un permis de séjour [à des personnes qui ne satisfont pas aux exigences de la Loi]<sup>90</sup> ». Les agents peuvent délivrer un PST si « le besoin d'entrer ou de demeurer au Canada est impérieux et suffisant pour l'importer sur le risque; le risque couru par les Canadiens ou par la société canadienne est minime et le besoin d'être présent au Canada l'emporte sur le risque<sup>91</sup> ». De façon générale, la validité du permis varie d'un à trois ans, et il peut être prolongé ou annulé par un agent<sup>92</sup>. Il permet de présenter une demande de permis de travail ou d'études et peut donner accès aux services de santé ou à d'autres services sociaux<sup>93</sup>.

Le PST de courte durée qui peut être délivré depuis mai 2006 aux victimes de la traite des personnes est autorisé en vertu du paragraphe 24(3) de la LIPR. Les instructions du ministre sur la délivrance de permis de séjour temporaire aux victimes de la traite des personnes<sup>94</sup> indiquent que les agents qui procèdent à des évaluations d'étrangers pour déterminer s'ils sont victimes de la traite des personnes sont justifiés de délivrer un permis de courte durée « dans les cas où l'agent ne peut faire qu'une évaluation préliminaire et déterminer qu'il est possible que l'individu soit victime de la traite des personnes<sup>95</sup> ». Comme l'a expliqué Brian Grant, du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration (CIC), ce permis « est destiné à aider les victimes à échapper à l'influence de leur trafiquant, à établir leur besoin de protection à ce moment-là et à se remettre de leurs épreuves<sup>96</sup> ». Tout en admettant qu'il ne s'agit pas d'une solution parfaite à la traite et aux problèmes qui en découlent, M. Grant pense que c'est là une étape très importante :

Nous libérons la victime d'une source d'anxiété et lui évitons d'être victimisée plus longtemps, en lui disant qu'elle ne sera pas expulsée du pays et qu'on ne peut la menacer d'expulsion<sup>97</sup>.

90 Paragraphe 5.1.  
91 Ibid., par. 5.8.  
92 Ibid., par. 5.3.  
93 Ibid., par. 5.7.  
94 Citoyenneté et Immigration, IP 1 *Permis de séjour temporaire*, appendice G.  
95 Ibid., paragraphe 1(1).  
96 Directeur général, relations internationales et intergouvernementales, *Témoignages*, 31 octobre 2006.  
97 Ibid.



Des témoins ont aussi insisté sur la nécessité de faire en sorte que les programmes et les services destinés aux victimes comportent des volets de formation et d'apprentissage de l'autonomie. Le Comité est conscient que bien des femmes finissent par devenir des victimes de la traite des personnes parce qu'elles sont issues de milieux pauvres. Il importe donc qu'elles puissent acquérir les compétences nécessaires pour devenir économiquement autonomes. Comme l'a affirmé au Comité la sergent Lowe, de la GRC :

[J]e plus grand problème, c'est que les femmes ont besoin d'argent et qu'elles vont faire ce qu'elles peuvent pour en gagner. L'autonomie financière, la possibilité de suivre une formation professionnelle ou de parfaire leur scolarité... bref, n'importe quoi qui peut leur être profitable et leur donner une chance de se reprendre en mains et d'être fières d'elles-mêmes<sup>87</sup>.

Ce genre de formation contribuerait à remédier à l'inégalité qui, au départ, a fait en sorte que ces femmes se retrouvent victimes de la traite des personnes<sup>88</sup>.

À la lumière de ces considérations et compte tenu de l'engagement que le Canada a pris en vertu du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants :

## RECOMMANDATION 28

Le Comité recommande que, de concert avec les provinces et les territoires, le gouvernement fédéral dégage immédiatement des fonds pour financer des services destinés aux victimes de la traite des personnes, notamment des maisons d'hébergement temporaire sûres, l'accès à des services de counselling et à des services juridiques, et des services sociaux d'appui.

## LE PERMIS DE SÉJOUR TEMPORAIRE (PST)

Le paragraphe 1 de l'article 7 du Protocole prévoit que :

[...] chaque État envisage d'adopter des mesures législatives ou d'autres mesures appropriées qui permettent aux victimes de la traite des personnes de rester sur son territoire, à titre temporaire ou permanent, lorsqu'il y a lieu<sup>89</sup>.

87

*Témoignages*, 3 octobre 2006.

88

Chantal Tie, *Témoignages*, 7 novembre 2006

89

Paragraphe 1 de l'article 7, Protocole visant à prévenir, réprimer et punir le trafic des personnes, en particulier des femmes et des enfants.



Si des inquiétudes ont été exprimées concernant la nature de la protection offerte aux victimes et l'exercice des pouvoirs de décision à cet égard, il reste qu'il y a consensus quant à la nécessité d'offrir des services culturellement adaptés, à l'écoute des besoins des femmes victimes d'exploitation sexuelle et offerts dans la langue de la victime. Par-dessus tout, tous les témoins s'entendent pour dire qu'il est capital de prévoir des fonds suffisants pour financer ces services.

Des témoins ont fait savoir que l'un des principaux besoins des victimes concerne l'hébergement. De façon générale, il n'y a pas suffisamment de refuges et ceux qui existent ne sont pas nécessairement en mesure d'offrir aux victimes la protection voulue et n'offrent pas non plus les services de soutien dont ont besoin des personnes traumatisées. Un témoin s'est dit d'avis que l'hébergement des victimes pourrait en principe être assuré grâce au programme fédéral de protection des témoins, sauf que ce programme ne s'applique pas pour l'instant aux victimes de la traite des personnes<sup>84</sup>.

## RECOMMANDATION 27

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral modifie sa politique en ce qui concerne le programme de protection des témoins de façon à ce que les victimes de la traite des personnes puissent participer au programme. Le Comité recommande aussi que d'autres compétences envisagent d'élargir leur programme de protection des témoins afin d'en étendre l'application à ces victimes.**

L'hébergement est aussi une des principales difficultés auxquelles se heurtent les autorités chargées de faire enquête sur la traite des personnes :

Rien ne semble être prévu pour offrir une aide immédiate aux victimes. Il y a bien les refuges, mais le séjour ne peut y être que de courte durée. De plus, s'il y a des problèmes de sécurité, le refuge doit en être informé et la plupart d'entre eux refusent alors leur aide. Il y a aussi d'épineuses questions de responsabilité qui se posent pour tous les intéressés<sup>85</sup>.

Le sergent-détective Monchamp a parlé d'une enquête menée par la police au sujet d'une femme exploitée sexuellement par une bande de motards. À l'issue de l'enquête, la femme en question s'est retrouvée sans ressources, sans famille et sans abri. Les policiers ont fait le tour des refuges pour en trouver un prêt à l'héberger, mais parce qu'elle était toxicomane et qu'elle posait un risque en raison de ses anciennes fréquentations, ils n'ont pas réussi à lui trouver un refuge<sup>86</sup>. Elle n'avait nulle part où aller.

<sup>84</sup> Michel Hamel, directeur, Gestion des risques et Unité spéciale à l'intention des victimes, Unité des crimes sexuels, Service de police de Toronto, *Témoignages*, 31 octobre 2006.  
<sup>85</sup> Michel Hamel, *Témoignages*, 31 octobre 2006.  
<sup>86</sup> *Témoignages*, 9 novembre 2006.

L'un des témoins a laissé entendre que le Canada avait omis d'intégrer à la loi canadienne les mesures de protection recommandées dans le Protocole<sup>81</sup>.

En plus de respecter les droits humains fondamentaux, la protection des victimes est essentielle au succès des poursuites intentées contre les trafiquants, puisqu'il est très difficile, voire impossible, d'obtenir une condamnation si la victime ne témoigne pas. Le Comité a appris que les victimes sont peu portées à se faire connaître des forces de l'ordre, si elles doutent de pouvoir obtenir une quelconque protection. Comme l'a souligné Danielle Strickland, de l'Armée du Salut, au Comité :

Si nous offrons des soins et des mesures d'aide suffisantes à ces victimes, je crois que nous allons réussir à les mettre suffisamment en confiance pour qu'elles commencent à nous révéler certains des secrets du commerce du sexe; ce qui nous aidera encore plus qu'on peut l'imaginer à enrayer ce fléau<sup>82</sup>.

## RECOMMANDATION 26

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral alloue des fonds pour mettre en service un numéro sans frais et en faire la promotion auprès des ONG et des victimes de la traite qui sont parfois réticentes à communiquer avec la police pour obtenir de l'information sur les ressources auxquelles elles peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide.**

Le Comité s'est fait dire qu'il est difficile de déterminer ce que comporte au juste la protection des victimes. Shauna Paull, de l'Alliance globale pour l'élimination du trafic des femmes, a fait ressortir à cet égard un certain nombre de questions qui méritent d'être examinées :

En quoi consiste la protection? Qui décide de ce qu'elle comporte? Les forces de l'ordre? Les ONG? Les victimes de la traite? Dans quelle mesure celles-ci auront-elles voix au chapitre et pourront-elles expliquer ce que comporte pour elles la notion de protection et en quoi leur avenir en dépend? Pourquoi associe-t-on si souvent la notion de protection et les poursuites judiciaires intentées contre les trafiquants? Est-il possible de dissocier ces deux aspects pour rendre l'expérience véritablement plus humaine<sup>83</sup>?

Il faut garder ces questions à l'esprit au moment où tous les ordres de gouvernement s'interrogent sur la façon de donner suite aux préoccupations et aux besoins des victimes de la traite.

81 Deborah Isaacs, coordonnatrice de projet, Sœurs de Notre-Dame de Charité du Bon Pasteur, *Témoignages*, 21 novembre 2006.  
82 *Témoignages*, 24 octobre 2006.  
83 *Témoignages*, 9 novembre 2006.

Afin d'améliorer les relations entre la police et les femmes autochtones et peut-être arriver ainsi à accroître le nombre de cas de violence et de traite signalés à la police, Mme Woiski est d'avis que la formation psychosociale offerte dans les écoles de police devrait chercher à mieux sensibiliser les futurs policiers aux facteurs historiques qui ont contribué à la marginalisation de nombreux Autochtones du Canada. L'un des éléments de cette sensibilisation consisterait à examiner la relation entre les peuples autochtones et la GRC d'un point de vue historique. Outre la formation des recrues actuelles, il devrait y avoir des cours de « recyclage » pour les agents en poste.

## RECOMMANDATION 25

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'entremise du Collège canadien de police et en consultation avec les peuples autochtones, offre une formation qui sensibilise au phénomène de la marginalisation des peuples autochtones au Canada afin d'améliorer les rapports entre eux et la police, de façon à ce que les Autochtones victimes de la traite des personnes soient moins réticents à demander l'aide et la protection de la police.

## SERVICES ET PROGRAMMES À L'INTENTION DES VICTIMES

Les témoins ont semblé d'accord pour dire qu'un des principaux aspects à considérer dans la façon dont le Canada aborde la traite des personnes est la protection des victimes. Comme l'ont fait remarquer des témoins, le Canada doit protéger les victimes de la traite conformément au Protocole, dont il est l'un des signataires. Le Protocole recommande que :

Chaque État envisage de mettre en œuvre des mesures en vue d'assurer le rétablissement physique, psychologique et social des victimes de la traite des personnes, y compris, s'il y a lieu, en coopération avec les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile et, en particulier, de leur fournir :

a) un logement convenable;

b) des conseils et des informations, concernant notamment les droits que la loi leur reconnaît, dans une langue qu'elles peuvent comprendre;

c) une assistance médicale, psychologique et matérielle;

d) des possibilités d'emploi, d'éducation et de formation<sup>80</sup>.



[les groupes de services aux victimes] sont sensibles aux besoins des victimes de la traite et [...] doivent avoir les compétences linguistiques nécessaires pour répondre à leurs besoins. L'aide de ces groupes permettrait aux policiers de se concentrer sur l'enquête très compliquée et longue qui les attend souvent<sup>78</sup>.

À cet égard, le sergent Kelly a donné au Comité un exemple concret de la façon dont les ONG l'ont aidé dans son travail :

Nous avons fini par trouver une ONG dans le Lower Mainland qui a accepté de s'occuper des deux victimes, dans une affaire actuellement devant les tribunaux. L'intervention de cette ONG a vraiment été providentielle car sans elle, nous aurions vraiment été pris au dépourvu.

Il y a eu des moments, pendant tout le temps où nous avons traité ce dossier, où nous sommes vraiment demandés où nous allions trouver un endroit pour loger ces victimes, à moins de leur offrir nous-mêmes le gîte. Croyez-le ou non, l'un de mes collègues détectives était prêt à accueillir l'une d'elles chez lui pour Noël, parce que nous estimions qu'il n'était pas sain qu'elle vive de façon isolée pendant si longtemps, car il a fallu beaucoup de temps avant que l'affaire ne soit enfin portée devant le tribunal. Donc effectivement, les ONG jouent un rôle très important<sup>79</sup>.

Ce témoignage démontre bien la nécessité pour les organismes chargés de l'application de la loi d'établir des liens avec les fournisseurs de services.

## RECOMMANDATION 24

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral offre, par l'entremise du Collège canadien de police, de la formation et de la documentation visant à consolider les relations entre la police et les fournisseurs de services aux victimes de la traite afin que celles-ci soient davantage portées à demander l'aide et la protection de la police.

En plus de chercher à entretenir des liens plus étroits avec les fournisseurs de services afin de mieux protéger les victimes, les organismes d'application de la loi doivent aussi s'efforcer d'améliorer leurs rapports avec les collectivités autochtones. Les Autochtones entretiennent souvent une méfiance à l'égard des forces de l'ordre, de sorte que les victimes autochtones peuvent être encore plus réticentes que d'autres à solliciter l'aide des policiers. Il existe des cas prouvés de policiers qui ont fait preuve de racisme envers des Autochtones, et le racisme a parfois été pointé du doigt pour expliquer que certaines disparitions de femmes autochtones n'aient fait l'objet que d'enquêtes sommaires.



nationale de la femme et du droit, a insisté sur l'importance de former non seulement les policiers, mais aussi tous ceux qui sont appelés à entrer en contact avec des victimes de la

traite de personnes :

Il doit y avoir une formation pour les intervenants de première ligne qui sont en contact direct avec des femmes qui sont ou qui pourraient être des victimes de la traite de personnes; cela comprend les policiers, les agents d'immigration, les travailleurs en immigration et en établissement, le personnel des réfugiés et les groupes de femmes. Les policiers et les agents d'exécution à l'emploi d'immigration tout particulièrement doivent recevoir une formation pour apprendre à voir les victimes de la traite des personnes sous l'angle des droits de la personne et de l'égalité entre les sexes plutôt que sous l'angle de l'exécution de la loi. Ils doivent connaître les services communautaires et les ressources juridiques auxquels il est possible de faire appel. Il faudrait envisager la possibilité de désigner des agents d'immigration spécialement formés, de préférence des femmes, qui auraient les compétences, la formation et la sensibilité voulues pour traiter les cas de victimes de la traite des personnes<sup>76</sup>.

Une meilleure formation et une sensibilisation accrue à certaines des causes profondes de la traite, comme la pauvreté, l'inégalité entre les sexes, pourraient aussi inciter un plus grand nombre de victimes à faire un signalement à la police et faire en sorte qu'elles soient moins susceptibles d'être incriminées pour des activités auxquelles elles sont soupçonnées peut-être à tort d'avoir consenti. Irene Soltyz, de Help us Help the Children, a noté :

[Il y a des] préjugés à l'égard des femmes victimes de la traite des personnes. Je ne veux pas pointer du doigt les forces policières, mais je crois qu'elles sont surtout composées d'hommes. Les femmes victimes de la traite ne doivent pas être considérées comme des prostituées ou des filles de la rue; il faut reconnaître que ces femmes ont été asservies et il ne faut pas les prendre pour des criminelles. Ce changement d'attitude ne pourra s'opérer que si un travail de sensibilisation est fait partout où c'est possible<sup>77</sup>.

De nombreux témoins ont affirmé au Comité que les victimes et les organisations qui s'occupent d'elles répugnent parfois à signaler l'activité à la police de peur d'être emprisonnées ou renvoyées. C'est là un obstacle de taille, puisque de multiples témoins, notamment des représentants d'organismes chargés d'appliquer la loi, ont indiqué au Comité que les ONG sont souvent les premières à entrer en contact avec les victimes et aussi les seules à leur offrir des services. Comme l'a affirmé au Comité l'agente-détective Michelle Holm, du Service de police de Vancouver :

<sup>76</sup> Avocate, *Témoignages*, 7 novembre 2006.  
<sup>77</sup> Coordonnatrice, *Témoignages*, 2 novembre 2006.

## RECOMMANDATION 22

Le Comité recommande que le Collège canadien de police conçoive un cours sur la traite des personnes qui serait mis en œuvre en 2007 ou en 2008. La matière du cours devra faire ressortir la nécessité de collaborer avec les organismes communautaires qui peuvent être en contact avec les victimes de la traite des personnes et servir aussi à sensibiliser la police à la situation des immigrantes.

Des témoins ont aussi insisté sur le fait que les organismes responsables de l'application de la loi sont peu au courant des nouvelles dispositions du *Code criminel* concernant la traite des personnes, qui figurent dans la loi C-49 (L.C. 2005, C. 43). Selon M. Dandurand, du Centre international pour la réforme du droit pénal et de la politique de justice criminelle, il ne semble pas y avoir d'approche systématique à l'égard de la mise en œuvre de cette loi, et aux dires du sergent Kelly, si « [t]ous les services policiers sont bien au courant des crimes sexuels [...], [i]ls ne sont tout simplement pas au courant de nos nouvelles lois. Ils ne savent pas comment faire enquête. Ils ne savent pas comment s'occuper du dossier<sup>74</sup> ». Le sergent-détective Monchamp, du Service de police de Montréal, a confirmé que les modifications du *Code criminel* ne sont pas utilisées du tout parce qu'elles sont méconnues<sup>75</sup>.

Ce manque d'information tient en partie au fait qu'aucune accusation n'a encore été portée en vertu des nouvelles dispositions. Le sergent Kelly a indiqué que les membres de son service essaient de porter des accusations, mais qu'ils avaient des difficultés à faire avancer le dossier auprès de l'avocat de la Couronne, probablement parce que celui-ci ne comprenait pas assez bien les dispositions du *Code criminel* interdisant la traite des personnes.

## RECOMMANDATION 23

Le Comité recommande que le Collège canadien de police ou la GRC crée un poste dont le titulaire aurait expressément pour mission d'assurer la liaison avec les forces policières de tout le pays afin de les tenir au courant des changements apportés à la loi en ce qui concerne la traite des personnes et leur permettre de partager entre elles leurs pratiques exemplaires en matière de méthodes d'application.

Des témoins ont souligné que le gouvernement fédéral devait encourager la tenue de conférences et d'ateliers sur les pratiques exemplaires, qui réuniraient des intervenants de plusieurs organisations, notamment des policiers, des procureurs de la Couronne, des juges et des représentants d'ONG. Ces rencontres seraient aussi l'occasion de mettre en commun l'expertise encore embryonnaire en la matière. Mme Tie, de l'Association

74  
75

Témoignages, 31 octobre 2006.

Superviseur du module des enquêtes(ESEC), Exploitation sexuelle des enfants aux fins commerciales, moralité et alcool, Ouest, Témoignages, 9 novembre 2006.

Le Comité recommande que la GRC collabore avec les services de police provinciaux et municipaux pour mettre au point une carte format portefeuille, semblable à celle qu'elle utilise, qui explique comment identifier une victime de la traite et qui donne un numéro de téléphone où les agents pourront recevoir des renseignements et de l'aide aussitôt qu'ils entrent en contact avec une victime potentielle de la traite.

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont fait état de plusieurs initiatives de formation et de sensibilisation en cours. À titre d'exemple, la GRC travaille avec le ministère de la Justice à donner une formation aux agents, à Ottawa dans un premier temps. Elle donne aussi deux fois par année un cours pour les enquêteurs des questions d'immigration et de passeport, qui comprend une journée de formation sur la traite des personnes. En outre, les agents de la GRC ont un programme d'études sur la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, auquel la question de la traite a été intégrée.

Des efforts de formation sont également faits aux niveaux local et provincial. Ainsi, la sergent-détective Kim Scanlan de la police de Toronto a dit que son service collaborait avec leur institut de police pour que la traite des personnes fasse partie du programme d'études. Le Service de police de Toronto a de plus consenti à organiser des séances de formation pour ses membres et des organismes de services sociaux. Une séance de sensibilisation d'une journée était en train d'être planifiée de concert avec la GRC, l'Agence des services frontaliers du Canada et le Service de police de Toronto.

L'Organisation internationale pour les migrations a parlé de certaines de ses mesures de formation et de sa participation à la formation des Canadiens, plus précisément des agents d'immigration, des représentants des douanes, des policiers, des procureurs et des conseillers des services policiers au sein de l'administration gouvernementale.

Malgré les efforts déployés, le message reçu par le Comité est que ces initiatives sont trop peu nombreuses et ne profitent pas à toutes les personnes chargées de faire appliquer la loi. Dans toute la Colombie-Britannique, par exemple, il n'y a que deux agents de police pour donner des exposés sur la traite des personnes aux services de police et aux ONG de la province. Ils ne peuvent donc pas répondre à toutes les demandes. On manque aussi de personnel capable de donner des séances de sensibilisation dans les sections des questions d'immigration et de passeport : il y a six de ces sections au Canada, mais moins de six agents affectés à la sensibilisation à la traite des personnes.



## CHAPITRE 4 : PROTECTION

### FORMATION ET SENSIBILISATION DU MILIEU POLICIER

Le paragraphe 2 de l'article 10 du Protocole prévoit que :

Les États Parties assurent ou renforcent la formation des agents des services de détection, de répression, d'immigration et d'autres services compétents à la prévention de la traite des personnes. Cette formation devrait mettre l'accent sur les méthodes utilisées pour prévenir une telle traite, traduire les trafiquants en justice et faire respecter les droits des victimes, notamment protéger ces dernières des trafiquants. Elle devrait également tenir compte de la nécessité de prendre en considération les droits de la personne humaine et les problèmes spécifiques des femmes et des enfants, et favoriser la coopération avec les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile<sup>72</sup>.

Le manque d'activités de formation et de sensibilisation et l'absence de protocoles et de lignes directrices pour les enquêtes sur la traite des personnes entraînent beaucoup de confusion dans les services de police qui se trouvent en présence d'une victime potentielle. Il devient difficile d'identifier, et donc de protéger, les victimes, et difficile aussi d'intenter des poursuites, car les agents et les procureurs ne connaissent pas nécessairement la meilleure procédure à suivre pour porter des accusations en pareil cas. Le sergent Kelly, du Service de police de Vancouver, qui a joué un rôle dans la première accusation portée en avril 2005 en vertu des dispositions de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* portant sur la traite des personnes, a parlé de l'expérience de son service de police :

[...] l'affaire Ng a été très frustrante pour les enquêteurs car il n'existait ni protocoles ni lignes directrices au Canada. Grâce au professionnalisme de tout le personnel de tous les organismes qui ont participé à l'enquête, nous avons réussi à surmonter chaque obstacle et chaque frustration jusqu'à ce que les victimes puissent rentrer en Chine en toute sécurité.

Nous avons appris des choses importantes pendant l'enquête et des mesures importantes ont déjà été prises. À l'heure actuelle, il y a plusieurs initiatives en cours visant à créer des protocoles afin que les enquêteurs de la Colombie-Britannique et des autres régions du Canada n'aient pas à faire face aux problèmes que nous avons rencontrés dans ce dossier.

[...] attendez qu'un service de police des Prairies ou du Québec reçoive un appel d'une victime de traite des personnes qui compose le 911. Ce sera le chaos total aux environs de deux heures du matin<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants.  
<sup>73</sup> Sergeant, Escouade de la moralité, *Témoignages*, 31 octobre 2006.





Mme Johnston a dit que l'Agence des services frontaliers du Canada était soucieuse de collaborer avec ses partenaires pour obtenir des informations fiables sur la traite des personnes<sup>70</sup> et Brian Grant, de Citoyenneté et Immigration Canada, a noté au sujet de son ministère : « Nous faisons ce que nous pouvons pour mettre en place des systèmes qui vont permettre de faire un suivi des données<sup>71</sup> ». Cependant, le Comité n'a pas reçu de précisions sur les mesures prises par l'Agence des services frontaliers ni par Citoyenneté et Immigration Canada.

## RECOMMANDATION 19

Le Comité recommande que le bureau canadien de lutte contre la traite des personnes consulte les intervenants sur le meilleur moyen d'instaurer un système de collecte et de suivi des données qui protégerait à la fois l'intégrité de l'information policière et les victimes de la traite.

## RECOMMANDATION 20

Le Comité recommande que le système de collecte et de suivi des données devant servir à protéger l'intégrité de l'information policière de même que les victimes de la traite soit utilisé pour repérer les personnes qui ont l'habitude de faire venir des groupes nombreux de femmes et d'enfants au Canada.

<sup>70</sup> *Témoignages*, 31 octobre 2006.  
<sup>71</sup> Directeur général, Relations internationales et intergouvernementales, *Témoignages*, 31 octobre 2006.

D'autres pays ont mis au point des modèles hybrides. La Hollande, par exemple, a nommé un rapporteur spécial indépendamment qui obtient des informations des deux côtés. Cette formule est particulièrement intéressante parce qu'en règle générale les corps policiers ne peuvent pas diffuser, comme ça, les informations dont ils disposent étant donné qu'ils risqueraient de porter atteinte à la valeur des renseignements obtenus. Il en va de même des ONG et des organismes de service qui sont nombreux à estimer qu'il faut traiter avec soin l'information dont ils disposent pour ne pas risquer de mettre les victimes en péril<sup>66</sup>.

Lors de sa deuxième comparution devant le Comité le 6 février 2007, M. Dandurand a répété qu'un rapporteur national pourrait s'occuper de la collecte de données, et il a souligné qu'il est essentiel que la fonction de rapporteur soit située à l'extérieur du gouvernement et des organismes d'application de la loi afin d'encourager les ONG à partager leurs données. De plus, selon lui, quel que soit l'organisme mis en place pour recueillir des renseignements, le processus de collecte de données sera difficile compte tenu de la taille du Canada, de la nature du système fédéral et du nombre de corps policiers au pays<sup>67</sup>.

Gunilla Ekberg, chercheure en matière de traite des personnes, appuie sans réserve l'instauration au Canada d'une fonction de rapporteur national qui serait chargé de recueillir et analyser des données et de présenter des rapports à cet égard au gouvernement (comme c'est le cas en Suède) ou au Parlement<sup>68</sup>. Elle a souligné que si le rapport devait être présenté au gouvernement, il serait alors important de le rendre public en même temps afin d'en assurer l'intégrité.

Benjamin Perrin, du Future Group, était lui aussi favorable à l'idée qu'un rapporteur national assure la coordination de la collecte de l'information, mais il a précisé que le rôle du rapporteur devrait se limiter à cette tâche et ne pas englober la coordination des politiques du gouvernement<sup>69</sup>.

Compte tenu de ce qui précède,

## RECOMMANDATION 18

Le Comité recommande qu'une fonction de rapporteur national soit instaurée dans le but de recueillir et d'analyser des données sur la traite des personnes, et que le titulaire du poste dépose un rapport annuel devant le Parlement. Le rapporteur national devra consulter les intervenants sur le meilleur moyen de mettre en place un système de collecte et de suivi des données qui protégerait à la fois l'intégrité de l'information policière et les victimes de la traite.

66 Yvon Dandurand, *Témoignages*, 3 octobre 2006.  
67 *Témoignages*, 6 février 2007.  
68 *Témoignages*, 6 février 2007.  
69 Ibid.

De nombreux témoins ont fait part au Comité des problèmes que soulevait la collecte et l'identification de données fiables, le repérage des cas de traite des personnes, la communication des renseignements entre les intervenants et la nécessité d'une recherche bien ciblée. Quoique le Comité est d'avis qu'il faudrait recueillir davantage d'informations sur la traite pour résoudre le problème, la situation est urgente au point où le Canada ne peut pas se permettre d'attendre d'autres études avant de prendre des mesures concrètes pour prévenir la traite, protéger les victimes et poursuivre les trafiquants en justice.

Adele Dion a dit : « Nous nous débattons pour obtenir des données fiables sur l'ampleur de ce trafic à l'intérieur de nos propres frontières<sup>63</sup> », et Mme Morency a fait remarquer que le gros de l'information qu'a son ministère sur la traite des personnes au pays était anecdotique.

La difficulté fondamentale que pose la collecte de données fiables et exactes vient de la nature clandestine de la traite. Comme l'a indiqué M. Dandurand au Comité :

[...] nous n'avons pas de renseignements systématiques sur l'étendue du problème [...] Le crime organisé ne publie pas de rapports annuels et il est donc très difficile de se faire une idée de ce dont il retourne<sup>64</sup>.

Mme Johnston, de l'Agence des services frontaliers du Canada, a confirmé les difficultés que comporte la collecte de renseignements :

[La difficulté d']obtenir des informations fiables et exactes sur la nature et l'étendue de la traite de personnes au Canada [...] est attribuable à plusieurs facteurs : la difficulté d'identifier les victimes; les méthodes de déclaration différentes; la nature mouvante de la traite même<sup>65</sup>.

Comme aucune collecte systématique d'information n'est pratiquée par les intervenants qui peuvent entrer en contact avec des victimes de la traite, les témoins ont insisté sur la nécessité d'une stratégie de collecte pour toutes les sources concernées. Ces sources sont la GRC et les autres services d'application de la loi, ainsi que les groupes qui ont une expérience directe de la traite, comme les services de protection de l'enfance, les organismes d'immigration, les avocats spécialisés en droit de l'immigration et les organismes communautaires qui œuvrent directement auprès des nouveaux arrivants au Canada. M. Dandurand a précisé que ce système devrait prévoir des mécanismes permettant à la fois de protéger les victimes et de préserver l'intégrité des renseignements recueillis par la police. Il a fait état d'un modèle possible :



autres régions, il a reconnu que le manque de ressources était un obstacle majeur. Il a également indiqué qu'il y a des leçons à tirer de certains des modèles de coopération établis. L'expérience de la Colombie-Britannique, par exemple, montre à quel point le travail de coopération est délicat et complexe :

[...] il ne suffit pas de convenir de travailler ensemble [...] Il va falloir se pencher sur bien des choses, comme la protection de la vie privée, la sécurité des victimes et ainsi de suite.

La coopération passe par des ententes et des protocoles interrogatoires très détaillés. En Colombie-Britannique, il a fallu au moins un an pour s'entendre sur ce qu'il fallait faire, quand il fallait intervenir et le genre de collaboration qu'il convenait de mettre en place<sup>61</sup>.

Un autre témoin a fait état des difficultés que soulève le travail de coopération en Colombie-Britannique :

[...] nous n'avons pas encore été capables de composer avec toutes les priorités divergentes en jeu [...] cette incapacité est due en partie au fait que nous n'avons pas encore vu assez de données probantes et que nous ne sommes pas assez sûrs que les droits des femmes seront respectés et qu'il y a, pour les femmes, des services sociaux et un soutien juridique qui sont suffisamment financés pour que nous puissions les encourager à se manifester<sup>62</sup>.

## RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, établisse un bureau canadien de lutte contre la traite des personnes dans un endroit central, où des experts, du personnel de soutien, des représentants d'ONG, des policiers, des procureurs et des juges pourront réunir leur expertise et échanger des pratiques exemplaires sur la lutte contre la traite des personnes aux niveaux national et international. L'information et les pratiques exemplaires seront aussi communiquées aux bureaux et aux organismes concernés qui ne participent pas activement au travail du bureau, et les ONG seront encouragées à participer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies efficaces de réadaptation des victimes.

[...] offre un forum pour l'échange d'informations entre les ministères et les agences, il favorise une approche pangouvernementale et s'assure que le gouvernement du Canada a une approche nationale et internationale coordonnée du problème. Le groupe s'engage également à collaborer avec les provinces, les territoires et la société civile<sup>56</sup>.

Beaucoup de témoins se sont dits favorables aux efforts du GTI, mais ils ont attiré l'attention du Comité sur l'incapacité des ONG à participer activement aux discussions. Deux des témoins qui ont contacté le GTI ont dit au Comité qu'ils ne pensaient pas que le groupe attachait de l'importance à leur participation<sup>57</sup>.

Une autre critique adressée au sujet du GTI porte sur le fait qu'il n'aurait pas répondu au besoin d'un leadership national pour faciliter les discussions fédérales-provinciales et, en même temps, encourager la participation des ONG afin d'acquiescer une compréhension commune du problème. La capitaine Danielle Strickland était également d'avis qu'il fallait un leadership fédéral dans le dossier; elle a dit qu'un modèle répondant aux besoins des victimes pourrait être élaboré sous ce leadership et que les provinces et les territoires pourraient ensuite s'en servir.

Certains membres du GTI se sont impliqués auprès d'organismes communautaires en dehors des activités du groupe. Par exemple, Mme Morency a signalé que le ministère de la Justice avait participé à des tables rondes au niveau local, avait rencontré des organisations-cadres et avait eu des discussions positives avec elles<sup>58</sup>. Kimber Johnston a aussi parlé de certaines des activités de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) en dehors du GTI :

[Les agents de l'ASFC de Vancouver et de Montréal] ont mené de vastes consultations auprès de leurs partenaires régionaux en vue d'élaborer des stratégies de protection pour les victimes repérées dans les régions de leur ressort, ont établi des liens avec des organisations non gouvernementales locales et ont coordonné les enquêtes et la collecte de renseignements avec la GRC, la police municipale et Citoyenneté et Immigration Canada. Par leurs efforts, ils ont réussi à créer des sources d'information en obtenant la confiance des ONG et en encourageant les victimes à s'adresser à la police<sup>59</sup>.

On s'efforce en outre de constituer des comités régionaux pour rapprocher les ONG des services d'application de la loi et des autres organismes provinciaux. M. Dandurand, du Centre international pour la réforme du droit pénal et la politique de justice criminelle, a expliqué au Comité qu'en Colombie-Britannique, notamment, la GRC a rassemblé les groupes communautaires et a progressé dans l'établissement de protocoles de coopération entre organismes<sup>60</sup>. Tout en soulignant qu'il faut étendre cette coopération aux

56 *Témoignages*, 17 octobre 2006.  
57 Irene Soltyś, coordonnatrice, *Help us the Children* et Erin Wolski de l'Association des femmes autochtones du Canada, *Témoignages*, 2 novembre 2006.  
58 *Témoignages*, 17 octobre 2006.  
59 Directrice générale, Direction du développement des politiques et des programmes, *Témoignages*, 31 octobre 2006.  
60 *Témoignages*, 3 octobre 2006.

## RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration et le Comité permanent de la condition féminine de la Chambre des communes examinent les obstacles à l'immigration canadienne qui peuvent rendre les femmes plus vulnérables à la traite des personnes.

Le Comité a aussi appris que le processus d'examen des risques avant renvoi (ERAR) pourrait servir à venir en aide aux victimes de la traite qui sont passibles d'expulsion. Autorisé par la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, ce processus fait en sorte que les personnes qui sont visées par une mesure de renvoi et qui croient courir des risques si elles retournent dans leur pays d'origine peuvent présenter une demande d'examen des risques avant leur renvoi du Canada. Des témoins ont indiqué que les victimes renvoyées dans leur pays sont susceptibles non seulement d'être frappées d'ostracisme, mais aussi de retomber aux mains des trafiquants. Il a donc été proposé d'établir des lignes directrices stipulant clairement que les victimes de la traite doivent être considérées comme des personnes à risque aux fins du processus d'ERAR.

## RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral étoffe et consolide le processus d'examen des risques avant renvoi et produise des lignes directrices spécifiant que les victimes de la traite se qualifient comme personnes à risque.

## COORDINATION ET COOPÉRATION

Le paragraphe 3 de l'article 9 du Protocole prévoit que :

Les politiques, programmes et autres mesures établis conformément [à l'article 9, Prévention de la traite des personnes] incluent, selon qu'il convient, une coopération avec les organisations non gouvernementales, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile<sup>54</sup>.

Le Comité a été informé que la coordination et la coopération déboucheront sur une meilleure compréhension du problème<sup>55</sup> et, du coup, sur une meilleure prévention de la traite et une meilleure protection des victimes. Comme mentionné précédemment, l'action fédérale est coordonnée en ce moment par le Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes (GTI). Aux dires de Mme Adele Dion, du ministère des Affaires étrangères, ce groupe de travail :



autres personnes souhaitant travailler avec les jeunes subissent une vérification approfondie, alors que « quiconque peut mettre sur pied une agence [...] sans problème »<sup>51</sup>. À la lumière de ces considérations :

## RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral travaille de concert avec les provinces et les territoires afin de voir à la nécessité d'une réglementation visant l'industrie des mannequins afin d'empêcher que cette industrie ne devienne un outil pour la traite de personnes.

## E. Inégalités résultant des politiques d'immigration canadiennes

Mmes Jeffrey et Tie, ont toutes deux souligné qu'il est difficile pour les femmes de se qualifier en tant qu'immigrantes légitimes au Canada. Comme l'a fait observer Mme Tie :

Beaucoup de femmes ne répondent pas aux critères de travailleurs qualifiés immigrants, surtout si elles viennent de pays où les femmes sont considérablement désavantagées. Elles ne peuvent pas suivre des études supérieures; elles ne peuvent pas avoir les compétences requises<sup>52</sup>.

Mme Jeffrey a aussi souligné que des faits tendent à démontrer que la traite des personnes diminue lorsque les femmes sont en mesure de migrer légalement et en toute indépendance. Armand Pereira a abondé dans le même sens :

Nous encourageons ainsi la migration illégale, nous encourageons la traite parce que sans migration illégale, il n'y a pas de place pour la traite. Nous devons donc boucler la boucle en examinant ces problèmes ensemble. C'est pourquoi il importe d'aborder la question de la traite du point de vue des marchés du travail, des migrations et des lois de l'immigration, de l'immigration légale et illégale et des pratiques de migration illégales<sup>53</sup>.

## RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande que Citoyenneté et Immigration Canada élargisse l'accès aux filières de migration et fournisse plus de renseignements à ce sujet, afin de rendre les femmes plus à même de migrer en toute indépendance et en sécurité.



de 14 et 15 ans plus vulnérables aux prédateurs sexuels, qui sont attirés au Canada justement pour cette raison. Le fait d'élever l'âge du consentement pourrait aussi contribuer à protéger les jeunes filles travaillant comme mannequins, une industrie non réglementée au Canada<sup>48</sup>.

Bien que d'accord avec l'idée d'élever l'âge du consentement, Aurélie Lebrun, membre et chercheure du Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHI), a souligné qu'un changement législatif doit s'accompagner d'un travail d'éducation :

C'est sûr que les lois permettent de lancer des signaux importants à la société, mais c'est sûr qu'une loi seule ne peut pas vraiment changer les mentalités. Par exemple, si on élève l'âge du consentement sexuel mais qu'on n'apprend pas aux jeunes filles à savoir ce qu'elles font, à dire oui quand c'est vraiment ce qu'elles veulent et qu'elles savent ce qu'elles font, peut-être que ce ne sera pas tellement utile.

L'exploitation sexuelle se produit à l'âge de 12, 13, 14, 15, 16, 17 ans, à 18 ans moins un jour aussi, à 18 ans plus une heure aussi. Donc, en fait, c'est sûr qu'il faut établir l'âge du consentement pour protéger les jeunes, mais plus tôt on éduque, plus tôt on prévient et mieux c'est<sup>49</sup>.

## RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que l'âge de consentement à des relations sexuelles sans exploitation passe de 14 à 16 ans et qu'une disposition prévoyant une exception dans le cas de proximité d'âge soit ajoutée.

## RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, les territoires et les autres intéressés, lance une campagne d'éducation pour sensibiliser les personnes d'âge mineur aux risques d'être victimes de la prostitution ou de la traite à des fins d'exploitation sexuelle.

Le Comité a aussi entendu Mme Liz Crawford, de Panache Model and Talent Management, dire que l'industrie des mannequins au Canada, puisque celle-ci n'est pas réglementée, est en fait « un terrain de jeu pour les prédateurs<sup>50</sup> ». Elle a expliqué au Comité que les agences de mannequins servent parfois à attirer des jeunes à des fins d'exploitation sexuelle, et a demandé pourquoi les bénévoles dans les écoles et les

Le Comité s'inquiète aussi du fait que les opérations militaires à l'étranger encouragent la traite des personnes. Il a appris que, dans certains cas, des femmes et des enfants avaient été emmenées dans des zones de conflit pour répondre à l'augmentation de la demande de prostituées causée par une arrivée massive d'hommes. Sans vouloir insinuer ou présupposer que les forces canadiennes sollicitent les services de femmes et d'enfants prostituées à l'étranger, le Comité tient à préciser que cette activité ne peut être tolérée et que les militaires qui l'ont pratiquée devraient être punis.

## RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande que la partie III de la *Loi sur la défense nationale*, le *Code de discipline militaire*, soit modifiée pour inclure une nouvelle infraction, l'achat de services sexuels.

Reconnaissant l'absence de recherche et le manque flagrant de programmes visant à dissuader la demande de traite des personnes aux fins de l'exploitation sexuelle :

## RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral augmente les fonds versés aux provinces pour les programmes de prévention, de sensibilisation et de soutien liés à la traite des personnes aux fins de l'exploitation sexuelle.

## D. Âge du consentement

Dans le *Code criminel*, une personne de moins de 14 ans ne peut consentir à une activité sexuelle<sup>46</sup>. Les personnes de 14 à 17 ans peuvent consentir à une activité sexuelle ou elles sont exploitées.

Certains témoins ont indiqué que les jeunes filles et les jeunes garçons seraient mieux protégés contre l'exploitation sexuelle si on portait de 14 à 16 ans l'âge requis pour consentir à des relations sexuelles sans exploitation. La sergent-détective Kim Scanlan du Service de police de Toronto a fait savoir au Comité que l'âge légal du consentement à des activités sexuelles au Canada est un des moins élevés au monde<sup>47</sup>, ce qui rend les jeunes

46

Tiré de R. Mackay, *Projet de loi C-22, Loi modifiant le Code criminel (âge de protection) et la Loi sur le casier judiciaire en conséquence*, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

47

Âge du consentement dans d'autres pays : Mexique, 12 (toutefois les lois régionales peuvent l'emporter sur la loi fédérale de façon à élever l'âge à 18 ans); Australie (la plupart des états), Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni, 16. Aux États-Unis, il va de 14 à 18 ans, toutefois dans la plupart des états, il semble que ce soit 16 ou 18. R. Mackay, *ibid.*

de tels programmes a également été soulignée par Jean Bellefeuille, du Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATHI)<sup>43</sup>. Le message doit être clair, la prostitution n'est pas une activité « culturellement acceptable<sup>44</sup> ». Par conséquent :

## RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande que le *Code criminel* soit modifié pour faire de l'achat de services sexuels un acte criminel. La peine devrait s'accroître chaque fois qu'une personne est déclarée à nouveau coupable de cette infraction. Avant l'établissement de la nouvelle infraction, le gouvernement fédéral devrait lancer une campagne nationale pour sensibiliser la population aux effets nocifs de la prostitution.

Le Comité tient également à souligner que l'achat de services sexuels n'est pas plus acceptable lorsqu'il a cours à l'extérieur du pays. Jamie McIntosh, de l'International Justice Mission Canada, a toutefois souligné que l'application des lois canadiennes visant le tourisme sexuel à l'étranger exige des ressources :

Si l'on n'affecte pas des ressources pour faciliter la tenue d'enquêtes internationales, les autorités canadiennes chargées de l'application de la loi canadienne ne sont pas positionnées pour mettre en application les lois extraterritoriales existantes qui concernent les contrevenants canadiens à l'étranger.

Par exemple, les dispositions législatives canadiennes sur le tourisme sexuel étaient en vigueur depuis huit ans lorsque la première condamnation a été obtenue : les prédateurs d'enfants pouvaient encore agir impunément. Cette inefficacité n'était pas due à un manque de professionnalisme ou de dévouement de la part des autorités canadiennes chargées d'appliquer la loi, mais plutôt une conséquence naturelle de l'absence de déploiement d'enquêteurs dévoués dans le but d'appréhender les Canadiens actifs dans l'exploitation sexuelle criminelle et haineuse d'enfants à l'étranger<sup>45</sup>.

## RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral veille à ce que le problème du tourisme sexuel devienne une priorité et reçoive l'attention qu'il mérite. Il faut pour cela que les services d'application de la loi aient suffisamment de ressources pour traduire les contrevenants en justice.



sanctionne également le proxénétisme. Aux termes de ce dernier, les personnes qui tirent profit de la prostitution (les proxénètes) sont passibles d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans<sup>41</sup>.

Certains témoins ont noté que la Suède a connu une diminution de la prostitution de rue et de la traite des personnes depuis l'entrée en vigueur de la *Loi interdisant l'achat de services sexuels*. Cette loi aurait aussi eu pour conséquence une diminution du nombre de clients, principalement les clients occasionnels.

À l'instar de la grande majorité des témoins rencontrés, le Comité est d'avis que les personnes qui se prostituent sont victimes d'exploitation sexuelle et que, par conséquent, elles ne devraient pas être criminalisées pour avoir vendu des services sexuels ou s'être trouvées dans une maison de débauche. Par conséquent :

## RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande la suppression de l'article 213 du *Code criminel* interdisant la communication à des fins de prostitution. Il recommande également la modification des articles 210 et 211 du *Code criminel* de façon à ce que les personnes prostituées ne puissent être criminalisées pour s'être trouvées dans une maison de débauche ou pour avoir mené, transporté ou offert de mener une personne dans un tel endroit. Seuls les clients de la prostitution, les propriétaires de maison de débauche et ceux qui exercent un contrôle sur de tels endroits devraient être passibles de sanctions criminelles en vertu de ces dispositions. Le Comité exhorte par le fait même le gouvernement à reconnaître que des personnes prostituées sont victimes d'exploitation sexuelle. À ce titre, elles doivent se voir accorder la protection et l'assistance auxquelles elles ont droit. Elles doivent notamment pouvoir bénéficier de services adéquats afin de les aider à quitter le milieu de la prostitution.

Pour ce qui est des mesures à prendre pour dissuader les hommes d'acheter les services sexuels de femmes et d'enfants ou d'acheter carrément des personnes, le Comité propose des changements au *Code criminel* de même que la création de programmes de prévention, de sensibilisation et d'éducation s'adressant à la population en général et aux consommateurs de prostitution (tel les « john schools »<sup>42</sup>). L'importance de mettre sur pied

<sup>41</sup> Pour plus d'information, consulter le feuillet de documentation du gouvernement de la Suède *La prostitution et la traite des êtres humains*, op. cit.

<sup>42</sup> Danielle Strickland a indiqué qu'un tel programme existe déjà à l'Armée du Salut et ce, depuis 10 ans. Elle a aussi ajouté que l'Armée du Salut considère les écoles de mitchetons « john schools » « comme un succès pour éduquer et, par conséquent, réduire la demande pour du sexe acheté de la part de ceux qui participent à ces programmes. C'est ici encore une fois que la prostitution et le trafic du sexe se rencontrent, étant donné que nous constatons que ceux qui achètent du sexe achètent des femmes qui viennent d'un endroit, soit au pays soit à l'étranger, où il y a eu traite de personnes. Il faut continuer de marteler le message qu'acheter du sexe contre de l'argent, des aliments ou un abri constitue de l'exploitation et que, par conséquent, cela est inacceptable à quelque niveau que ce soit ». *Témoignages*, 24 octobre 2006.



La majorité des témoins rencontrés par notre comité ont recommandé que le Canada s'inspire de l'approche suédoise en matière de prostitution. En Suède, la prostitution est reconnue comme un aspect de l'exploitation des femmes et des enfants et « comme un problème de société aigu qui provoque des dommages graves aux individus et à la société<sup>39</sup> ». En 1998 le Riksdag (parlement suédois) a adopté une loi criminalisant l'achat de services sexuels<sup>40</sup>. Aux termes de cette loi, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, les personnes prostituées ne risquent aucune poursuite judiciaire pour s'être livrées à la prostitution. Par contre, les clients sont passibles d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois. Le Code pénal suédois d'une criminalisation.

La majorité des témoins rencontrés par notre comité ont critiqué l'approche canadienne en matière de prostitution. Ils ont fait valoir que les personnes qui se prostituent ne devraient pas être criminalisées puisqu'elles sont victimes d'exploitation sexuelle. Ces témoins ont souligné que ce sont les clients qui achètent les services sexuels et ceux qui tirent profit de la prostitution (les proxénètes) qui doivent faire l'objet de la prostitution et les proxénètes.

À l'heure actuelle, le fait de consentir à des rapports sexuels entre adultes moyennant rémunération n'est pas illégal au Canada. Cela étant dit, quatre articles du *Code criminel* rendent illégales la plupart des activités qui entourent la pratique de la prostitution, soit le fait de communiquer à des fins de prostitution dans un lieu public (article 213), de se trouver dans une maison de débauche (article 210) ou de conduire une personne à un tel endroit (article 211), d'inciter ou de forcer une personne à s'adonner à la prostitution et de vivre des revenus provenant de la prostitution d'une autre personne (article 212). Dans le cadre législatif actuel, les adultes qui se prostituent ne sont pas vus comme des victimes, mais bien comme des criminels, au même titre que les clients de la prostitution et les proxénètes.

[...] la prostitution est une forme d'esclavage sexuel qui permet au trafic sexuel d'être florissant et de croître<sup>38</sup>.

[...] la traite et l'industrie de la prostitution existent parce que des hommes veulent consommer des corps de femmes et de jeunes filles<sup>37</sup>.

[...] si le Canada souhaite stopper la traite des êtres humains et protéger les victimes de la traite, il semble urgent de s'interroger sur ceux qui la motivent : les clients prostitués canadiens. Il semble également important de comprendre et d'analyser la prostitution et la traite comme des phénomènes reliés et comme des formes de violence contre les femmes<sup>36</sup>.

36 Aurélie Lebrun, membre et chercheure de CATHIL, *Témoignages*, 26 octobre 2006.  
 37 Diane Matte, *Témoignages*, 2 novembre 2006.  
 38 Danielle Strickland, *Témoignages*, 24 octobre 2006.  
 39 La prostitution et la traite des êtres humains, Feuillelet d'information du ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications, octobre 2004. Disponible à l'adresse électronique suivante : <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/29/03/d6dd5ff8.pdf>.  
 40 Loi interdisant l'achat de services sexuels (1998).

Pendant notre étude, de nombreux témoins ont souligné l'importance de se pencher sur cet aspect de l'équation sur lequel repose la traite des personnes<sup>32</sup>. Des témoins ont souligné à cet égard qu'il est impératif de poursuivre les personnes qui achètent des services sexuels et qui profitent de l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, ici et ailleurs. Ils ont noté que le Canada, à l'instar de bien d'autres pays, accorde trop peu d'attention à cet aspect de l'équation. Dans son témoignage, Armand F Pereira, de l'Organisation internationale du travail, a noté :

[...] un peu comme le trafic de drogues et d'armes, la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle ou autres comprend un côté offre et un côté demande. Le problème c'est que la plupart d'entre nous, ces dernières années, se sont souvent intéressés au côté offre et pas assez au côté demande. Nous n'avons donc pas une idée claire de la situation et nous tournons en rond<sup>33</sup>.

Mme Kryszko, de la Coalition contre la traite des femmes, a souligné dans son témoignage que :

En coupant la demande des acheteurs, le gouvernement élimine la plus importante source de profits et de revenus illicites des trafiquants, les paiements versés par les acheteurs, réduisant ainsi l'incitation financière à la traite<sup>34</sup>.

Pour la majorité des témoins qui ont comparu devant notre Comité, c'est en s'attaquant aux clients de la prostitution qu'il sera possible de contrer la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle. Plusieurs témoins ont exhorté le Comité à reconnaître que la prostitution est le principal moteur de la traite. Les extraits de témoignages ci-après rendent compte de ce point de vue.

La traite des êtres humains est une conséquence du système de la prostitution. L'officialisation institutionnelle, c'est-à-dire la légalisation des marchés du sexe, renforce les activités de proxénétisme et celles du crime organisé, mais surtout, elle légitime l'inégalité entre les hommes et les femmes<sup>35</sup>.

31 Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Nations Unies, 2000.

32 Notamment Aurélie Lebrun et Jean Bellefeuille du Comité d'action contre le trafic humain interne et international (CATH), Richard Poulin, Victor Malarek, la capitaine Danielle Strickland de l'Armée du Salut et Barbara Kryszko.

33 Directeur, Bureau de Washington, *Témoignages*, 26 octobre 2006.

34 *Témoignages*, 21 novembre 2006.

35 Richard Poulin, *Témoignages*, 19 octobre 2006.

et des objets, ce qui, selon Diane Matte, de la Concentration des luttes contre l'exploitation sexuelle, représente en soi « un des enjeux les plus importants pour les groupes de femmes partout dans le monde<sup>27</sup> ». La traite à des fins d'exploitation sexuelle et de prostitution résulte en partie de cette réduction à l'état d'objet et, comme Richard Poulin l'a dit au Comité, elle renforce la marchandisation des femmes et perpétue les inégalités :

En réduisant les femmes et les fillettes à une marchandise susceptible d'être achetée, vendue, louée, appropriée, échangée ou acquise, la prostitution et la traite à des fins de prostitution [...] renforce[n]t l'équation entre femmes et sexe, établie par la société machiste, réduit les femmes à une humanité moindre et contribue à les maintenir dans un statut inférieur<sup>28</sup>.

Gunilla Ekberg, de l'Alliance canadienne féministe pour l'action internationale, a confirmé que la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle est un grave obstacle à l'égalité entre les sexes et qu'elle est « incompatible avec la dignité et la valeur de la personne humaine<sup>29</sup> ».

Pour combattre la réduction des femmes à l'état d'objet et de marchandise, Barbara Kryszko, de la Coalition contre la traite des femmes, a mis en lumière la nécessité d'une campagne d'éducation nationale « pour inculquer certains principes [...] par exemple [...] que les femmes ne sont pas à vendre<sup>30</sup> ».

## RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral mette sur pied une campagne nationale de communication pour sensibiliser le public au problème de la marchandisation du corps humain, de la prostitution et de la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle.

### C. La demande de traite à des fins d'exploitation sexuelle

Aux termes de l'article 9 du Protocole, les États signataires doivent prévenir la traite en s'attaquant aux facteurs qui rendent les personnes vulnérables à la traite, comme la pauvreté et le manque d'opportunité, de même qu'en s'attaquant à la demande. Le paragraphe 5 de l'article 9 stipule que :

27  
28  
29  
30

*Témoignages*, 2 novembre 2006.  
*Témoignages*, 19 octobre 2006.  
Chercheure en matière de traite des personnes, *Témoignages*, 5 décembre 2006.  
*Témoignages*, 21 novembre 2006.



### RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral appuie la recherche factuelle et la collecte de données sur les femmes autochtones et la traite des personnes, tant dans les réserves qu'à l'extérieur, et qu'il s'engage à consulter l'Association des femmes autochtones du Canada, l'Assemblée des Premières Nations et les Services de police autochtones d'ici septembre 2007 sur les meilleurs moyens de réaliser cette recherche. Le gouvernement fédéral doit présenter le résultat des consultations au Comité permanent de la condition féminine.

### RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien établisse des documents et des programmes culturellement adaptés, en collaboration avec le ministère de la Justice et l'Association des femmes autochtones du Canada, en vue de faire mieux connaître le danger de la traite dans les réserves et en dehors des réserves et de prévenir ainsi la traite des femmes et des jeunes filles autochtones; et qu'il lui rende des comptes sur ses progrès dans l'établissement des documents et des programmes d'ici septembre 2007.

### B. Inégalité entre les sexes

Il semble évident que l'inégalité entre les sexes contribue au problème de la traite des personnes. Comme l'a indiqué Mme Jeffrey, professeur à l'Université du Nouveau-Brunswick, « les préoccupations soulevées dans le contexte d'une discussion sur la traite des personnes concernent le fait que d'autres contrôlent et exploitent les femmes<sup>24</sup> ». Le sociologue Richard Poulin a souligné dans le même sens que la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle existera tant et aussi longtemps que « les hommes pourront acheter, vendre et exploiter sexuellement des femmes et des enfants en les prostituant<sup>25</sup> ». À l'instar de bien des témoins, il a souligné que la traite des personnes, c'est avant tout une question d'inégalité entre les sexes.

Parce que les femmes manquent souvent de possibilités économiques et que la plupart de leurs emplois se trouvent dans des secteurs non réglementés et informels, elles sont plus susceptibles de se faire exploiter<sup>26</sup>. L'inégalité entre les sexes est aussi évidente du fait que les femmes et les jeunes filles continuent d'être considérées comme des biens

24

25

26

Professeure agrégée, Département de l'histoire et de la politique, *Témoignages*, 19 octobre 2006.  
Richard Poulin, professeur titulaire, Département de sociologie et d'anthropologie, Université d'Ottawa, *Témoignages*, 19 octobre 2006.  
Leslie Ann Jeffrey, *Témoignages*, 19 octobre 2006.



vendues à quelqu'un de Winnipeg, puis à quelqu'un de Toronto, et ainsi de suite à mesure qu'on les déplace d'un bout à l'autre du pays. Il s'agit d'une population de femmes extrêmement vulnérables — extrêmement vulnérables — et ce sont des Canadiennes<sup>20</sup>.

Dans le même ordre d'idées, Mme Wolski a signalé : « Les femmes autochtones sont forcées de vivre des situations désespérées afin de subvenir aux besoins de leurs familles et de survivre<sup>21</sup> ». Pour couter la pauvreté et la marginalisation auxquelles de nombreuses femmes autochtones sont confrontées, Mme Tie a noté :

Nous devons [...] trouver des solutions [...] aux problèmes des femmes autochtones, pour améliorer les possibilités et les perspectives au sein de leur collectivité. Nous devons aborder le racisme et la discrimination qui sont à la base de leur condition sociale<sup>22</sup>.

Le Comité a appris en outre qu'il faudrait établir une stratégie nationale pour mettre fin à la pauvreté, en portant une attention particulière aux Autochtones du Canada<sup>23</sup>. Par conséquent :

## RECOMMANDATION 1

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, élabore un cadre national pour faire face à la pauvreté au Canada.**

## RECOMMANDATION 2

**Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces et les territoires, élabore un cadre national pour faire face à la pauvreté chez les Autochtones.**

Pour remédier à la vulnérabilité de nombreuses jeunes filles et femmes autochtones face à la traite, il est nécessaire d'acquérir une meilleure compréhension du problème. La sergente Lori Lowe a dit au Comité que la Sous-direction des services de police autochtones de la GRC aimerait étudier la traite des femmes autochtones aux fins d'exploitation sexuelle, mais que la GRC manquait de fonds et de ressources humaines pour effectuer ce genre de recherche. Mmes Tie et Wolski ont également signalé qu'il faudrait effectuer des études qui portent tout spécialement sur les femmes autochtones victimes de la traite. À la lumière de ces considérations :

20  
Témoignages, 7 novembre 2006.  
21  
Témoignages, 2 novembre 2006.  
22  
Témoignages, 7 novembre 2006.  
23  
Erin Wolski, Témoignages, 2 novembre 2006.

A. Pauvreté

Le Comité s'est fait dire maintes fois que les victimes de la traite viennent souvent des groupes les plus pauvres et les plus désavantagés de la société<sup>15</sup>. Pendant l'étude, de nombreux témoins ont indiqué que la lutte contre la traite des personnes passe par la lutte contre la pauvreté des femmes. Nous avons entendu dire que, dans certains cas de traite, les femmes cherchaient un emploi à l'étranger parce qu'elles n'étaient pas autorisées à travailler dans leur pays<sup>16</sup> ou parce que leurs perspectives d'emploi y étaient limitées.<sup>17</sup> Bien que nous reconnaissons que la pauvreté rend les gens vulnérables à la traite à des fins d'exploitation sexuelle et qu'il s'agit d'un facteur qui mérite une grande attention, d'autres facteurs, comme la demande et les conflits dans le monde, sont aussi extrêmement importants.

De nombreux témoins ont signalé que les Autochtones sont nettement plus touchés que les autres par la pauvreté au Canada. Le Comité a appris que 40 p. 100 des femmes autochtones au pays vivent dans la pauvreté, que plus de la moitié de celles qui ont 15 ans et plus sont en chômage et que plus de la moitié des familles monoparentales autochtones ont des besoins criants en logement<sup>18</sup>.

Selon des témoins du ministère de la Justice et d'autres organisations, les jeunes filles et les femmes autochtones courent plus de risques d'être victimes de la traite au Canada et à l'étranger. Erin Wolski, de l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), a souscrit à cette conclusion, faisant observer : « Il est évident, au fur et à mesure que le nombre de femmes autochtones déclarées disparues augmente et que la grande majorité de ces cas ne font pas l'objet d'une enquête, que ce genre de trafic doit être examiné et perçu comme une source possible d'information<sup>19</sup>. » Chantal Tie, avocate à l'Association nationale de la femme et du droit, a noté :

[Les femmes et les filles autochtones] y sont forcées par la pauvreté et les conditions dans les réserves, parfois les abus. Elles sont ensuite vendues un peu partout au Canada. Essentiellement, les proxénètes les font d'abord travailler à Vancouver. Elles travaillent pour eux pendant un certain temps, puis elles sont

15 Erin Wolski, Association des femmes autochtones du Canada, *Témoignages*, 2 novembre 2006.  
16 Lori Lowe, coordonnatrice nationale de la lutte contre la traite des personnes, Sous-direction des questions d'immigration et de passeport, Intégrité des frontières, opérations fédérales et internationales, Gendarmerie royale du Canada, *Témoignages*, 3 octobre 2006.  
17 Vivita Rozenbergs, chef, Lutte contre la traite des personnes, Organisation internationale pour les migrations, *Témoignages*, 26 octobre 2006.  
18 Erin Wolski, *Témoignages*, 2 novembre 2006.  
19 Ibid.

En septembre 2005, la GRC a fondé le Centre national de coordination contre la traite de personnes, doté de deux agents et d'un analyste. Le Centre, qui relève de la Section de l'immigration, a reçu pour mandat de venir en aide aux enquêteurs et de travailler à des campagnes d'éducation et de sensibilisation.

Le 25 novembre 2005, en raison de l'entrée en vigueur du projet de loi C-49<sup>14</sup>, trois nouvelles infractions liées expressément à la traite des personnes ont été ajoutées au *Code criminel*. La principale infraction (au paragraphe 279.01(1)) consiste à recruter, à transporter, à héberger ou à transférer une personne en vue de l'exploiter ou de faciliter son exploitation et est punissable de l'emprisonnement à perpétuité comme peine maximale si elle se double d'un enlèvement, d'une agression sexuelle, de voies de fait graves ou si elle cause la mort de la victime. Dans tous les autres cas, elle donne lieu à une peine maximale d'emprisonnement de 14 ans. La deuxième infraction (au paragraphe 279.02) interdit de tirer sciemment de la traite des personnes un avantage pécuniaire ou autre et prévoit une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement. La troisième infraction, qui consiste à détruire des documents en vue de faciliter la traite des personnes, entraîne un emprisonnement maximal de cinq ans.

Les modifications issues du projet de loi C-49 autorisent aussi l'interception de communications privées et le prélèvement d'échantillons biologiques à des fins d'analyse génétique. Depuis l'entrée en vigueur de ce projet de loi, les victimes de la traite peuvent demander réparation pour les lésions corporelles ou les torts psychologiques qu'elles ont subis.

Le 11 mai 2006, l'honorable Monte Solberg, ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, a annoncé une nouvelle politique qui autorise l'octroi de permis de séjour temporaire aux victimes de la traite. Travaillant dans les limites du cadre législatif actuel, les agents d'immigration peuvent maintenant délivrer aux victimes de la traite des permis de séjour temporaire d'au plus 120 jours.

Le Comité reconnaît les efforts du Canada pour combattre la traite des personnes, mais son étude fait ressortir d'importantes lacunes. Les chapitres suivants font état des questions qui nous ont été signalées pendant notre étude.

<sup>14</sup> L.C. 2005, ch. 43.



- Sécurité publique et Protection civile Canada
- Service canadien du renseignement de sécurité
- Statistique Canada.

Le gouvernement fédéral a pris diverses autres mesures en 2004 pour améliorer l'approche du Canada face à la traite des personnes, notamment :

- l'élaboration d'un site Web sur la traite des personnes, qui renferme des renseignements et des liens (ministère de la Justice);
- la conception d'une brochure (en 14 langues) et d'une affiche (en 17 langues) sur la lutte contre la traite des personnes, distribuées dans les missions canadiennes et les organisations non gouvernementales à l'étranger et au Canada;
- la tenue d'une table ronde régionale à Vancouver, organisée conjointement par le Bureau du procureur général de la Colombie-Britannique et Sécurité publique et Protection civile Canada (Centre national de prévention du crime), qui a réuni des fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile pour discuter de la recherche et établir des pratiques exemplaires en matière de prévention et de sensibilisation (novembre 2004);

- la tenue d'un séminaire de formation sur la traite des personnes pour les policiers, les procureurs et les représentants des bureaux d'immigration, des douanes et des services consulaires, organisé conjointement par le ministère de la Justice et l'Organisation internationale pour les migrations (mars 2004);

- la tenue d'une séance de consultation publique sur la traite des personnes, organisée par le Conseil ethnoculturel du Canada, le ministère de la Justice et la ministre d'État (Situation de la femme) pour informer le public de ce problème sérieux et mieux le sensibiliser à la situation des victimes de la traite des personnes, en particulier les jeunes, les enfants et les femmes, et pour examiner des stratégies visant à mettre sur pied des initiatives communautaires de prévention et de lutte (mars 2004)<sup>13</sup>.



de la force ou toute autre forme de coercition. Quiconque est trouvé coupable de cette infraction est passible de l'emprisonnement à perpétuité et/ou d'une amende maximale d'un million de dollars.

En février 2004, le GTI a reçu un nouveau mandat, celui de coordonner et d'améliorer les efforts du gouvernement du Canada pour réprimer la traite des personnes et d'élaborer une stratégie fédérale. Le GTI étudie les lois, les politiques et les programmes fédéraux qui touchent la traite des personnes en vue de déterminer les pratiques exemplaires et les améliorations à apporter. Coprésidé par les ministères de la Justice et des Affaires étrangères, il se compose de représentants des ministères et organismes suivants :

- Affaires étrangères Canada
- Affaires indiennes et du Nord Canada
- Agence canadienne de développement international
- Agence des services frontaliers du Canada
- Bureau des passeports
- Bureau du Conseil privé
- Citoyenneté et Immigration Canada
- Condition féminine Canada
- Gendarmerie royale du Canada
- Justice Canada
- Patrimoine canadien
- Ressources humaines et Développement social Canada
- Santé Canada

travail à des fins d'exploitation, et elle craint pour sa sécurité, ou encore [pour celle d']un membre de sa famille[.] si elle ne fournit pas ces services. Voilà en quoi la traite des personnes est différente de la prostitution. La prostitution n'est pas illégale présentement au Canada"<sup>10</sup> [...]

À l'instar de la majorité des témoins, le Comité est venu à la conclusion que la prostitution est étroitement liée à la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle. Nous croyons que la prostitution est une forme de violence et une atteinte aux droits de la personne. Le Comité estime également que le consentement de la personne prostituée ne devrait pas être considéré pertinent, étant donné qu'on ne peut jamais consentir à l'exploitation sexuelle.

## APERÇU DES EFFORTS DU CANADA POUR COMBATTRE LA TRAITE

Une des premières mesures prises par le Canada dans le domaine de la traite a été la création du Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes (GTI) en 1999. Ce groupe de travail fédéral a été établi pour coordonner la position du Canada dans les négociations sur le libellé des protocoles des Nations Unies portant sur la traite et le trafic illicite<sup>11</sup>. En mai 2002, le Canada a ratifié les deux protocoles (le *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer*), de même que leur convention d'origine, la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*. Ces accords établissaient de nouveaux mécanismes juridiques et judiciaires visant à prévenir et à contrer la migration illégale et la traite des personnes en favorisant l'échange d'informations et la coopération entre États. Le Protocole, en particulier, prévoit la protection et le soutien des victimes. Un de ses principaux objectifs est d'assurer un juste équilibre entre les mesures de contrainte et la protection des victimes.

En plus de ratifier ces instruments internationaux, le Canada a édicté des dispositions législatives qui visent expressément la traite des personnes. Elles sont venues s'ajouter aux dispositions générales du *Code criminel* et de l'ancienne *Loi sur l'immigration*, qui s'attaquaient indirectement à la traite des personnes par des mesures sur l'organisation de l'entrée illégale, le débarquement de personnes en mer, le rapt, l'extorsion, la séquestration, la conspiration, la falsification, l'utilisation de faux documents et les infractions relatives à la prostitution et au crime organisé.

Les premières mesures législatives faisaient partie de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui a pris effet en 2002<sup>12</sup>. Cette loi renfermait un nouvel article qui visait expressément la traite des personnes. L'article 118 interdit d'organiser sciemment l'entrée au Canada d'une ou plusieurs personnes par fraude, tromperie, menace, usage

<sup>10</sup> *Témoignages*, 17 octobre 2006.

<sup>11</sup> Adèle Dion, directrice générale, Sécurité humaine et droits de l'homme, ministère des Affaires étrangères, *Témoignages*, 17 octobre 2006.

<sup>12</sup> Les articles 1 et 4 de la Loi sont entrés en vigueur le 6 décembre 2001, et la majorité des autres dispositions le 28 juin 2002.

a) elle l'amène à fournir ou offrir de fournir son travail ou ses services, par des agissements dont il est raisonnable de s'attendre, compte tenu du contexte, à ce qu'ils lui fassent croire qu'un refus de sa part mettrait en danger sa sécurité ou celle d'une personne qu'elle connaît;

b) elle l'amène, par la tromperie ou la menace ou l'usage de la force ou de toute autre forme de contrainte, à se faire prélever un organe ou des tissus<sup>8</sup>.

L'autre « définition » de la traite qui se trouve dans la législation canadienne est celle de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Parce que cette loi porte sur l'immigration, il est compréhensible qu'elle vise les personnes qui organisent l'entrée au Canada d'autres personnes par opposition au *Code criminel*, qui peut être invoqué pour les cas de traite à l'intérieur du pays. La *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* désigne la traite, ou « trafic », comme le fait de « sciemment organiser l'entrée au Canada d'une ou plusieurs personnes par fraude, tromperie, enlèvement ou menace ou l'usage de la force ou de toute autre forme de coercition ». Sont assimilés à l'« organisation » le recrutement ou le transport des personnes et, après leur entrée au Canada, leur accueil et leur hébergement<sup>9</sup>.

Pour combattre la traite des personnes, il faut avoir une bonne idée de ce qu'elle est et de ce qu'elle n'est pas. Il s'agit là d'une partie du problème : malgré la définition des Nations Unies, des divergences d'opinion demeurent quant aux conditions qui doivent être réunies pour qu'il y ait traite des personnes. Cette situation a été confirmée par plusieurs témoins, dont la professeure Leslie Jeffrey, elle a noté que l'on considère généralement la traite comme le recours à la force ou à la tromperie pour transporter ou recruter des gens aux fins de l'exploitation dans le cadre d'un travail ou de services, mais qu'il est difficile de s'entendre sur ce que constituent le recours à la force et l'exploitation.

L'absence de consensus sur les notions de force et d'exploitation est apparue clairement dans les témoignages que nous avons entendus. La grande majorité des témoins considéraient la prostitution comme une forme de violence et souignaient le lien indissociable entre la traite et la prostitution. Un petit nombre ont pour leur part signalé que, même s'il y avait des liens entre la prostitution et la traite, tous les cas de prostitution ne pouvaient pas être assimilés à la traite. Carole Morency, avocate-conseil dans la section de la politique en matière de droit pénal au ministère de la Justice, a affirmé ceci :

[...] la différence entre la prostitution et la traite des personnes est que dans le dernier cas, le consentement de la personne n'est pas pertinent. La personne est forcée de fournir des services, qu'ils soient de nature sexuelle ou qu'il s'agisse de



DÉFINITION DE LA TRAITE

Une définition de la « traite des personnes » figure dans le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (ci-après appelé le Protocole), qui complète la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. L'article 3 précise que la traite désigne :

[...] le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution, d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes [...]

Le Comité appuie la définition que donne le Protocole, mais juge que celle-ci gagnerait en force si elle précisait plus clairement ce qu'est l'exploitation sexuelle. Il souhaite donc préciser que la prostitution et la pornographie constituent des formes d'exploitation sexuelle, peu importe où elles se produisent — dans la rue, les salons de massage, les agences de mannequins, en toute autre lieu, ou par l'entremise d'agences d'escorte.

En novembre 2005, des modifications au *Code criminel* ont établi des infractions expressément liées à la traite des personnes. Elles ne définissent pas la traite en soi, elles disposent plutôt que le recrutement, le transport, le transfert, l'accueil, la détention, la dissimulation ou l'hébergement d'une personne, ou l'exercice d'un contrôle, d'une direction ou d'une influence sur les mouvements d'une personne, en vue de l'exploiter ou de faciliter son exploitation, est une infraction punissable par voie de mise en accusation<sup>7</sup>. Le paragraphe 279.01(2) spécifie que le consentement aux activités décrites n'est pas valable, ce qui indique clairement que toutes les personnes qui font l'objet de la traite sont des victimes, peu importe si elles ont consenti ou non à ces activités ou pensaient l'avoir fait. Pour ce qui est du sens à donner au terme « exploitation » dans ces dispositions, l'article 279.04 précise qu'une personne en exploite un autre si :

<sup>7</sup> *Code criminel*, par. 279.01(1).





- **Chapitre 5 : Poursuites** — Il traite de l'accroissement des ressources pour le milieu policier et de meilleures activités d'éducation et de formation pour les procureurs de la Couronne et les juges.

- **Chapitre 6 : Conclusion**

à des fins d'exploitation sexuelle méritaient toute son attention. Il convient que la traite des personnes pour le travail domestique, agricole et manufacturier et toute autre situation d'exploitation devrait faire l'objet d'une étude distincte.

## ORGANISATION DU RAPPORT

Le rapport du Comité est axé sur les « 3 P », la prévention de la traite, la protection des victimes et la poursuite des contrevenants. Les représentants des ministères qui coprésident le Groupe de travail interministériel sur la traite des personnes (les ministères de la Justice et des Affaires étrangères) ont dit au Comité que, dans la lutte contre la traite, le Canada considère la prévention, la protection et les poursuites comme ses grandes priorités<sup>5</sup>. Yvon Dandurand du Centre international pour la réforme du droit pénal et la politique de justice criminelle a toutefois signalé que les « 3 P » ne reçoivent pas tous un traitement égal et que certains peuvent avoir plus d'importance que d'autres :

[...] que nous n'oublions jamais la priorité absolue qu'il convient d'accorder à la protection des victimes, parce que la prévention, les poursuites et tout le reste dépendent de la qualité de la protection des victimes<sup>6</sup>.

Le Comité trouve utile l'approche des « 3 P » pour l'étude de la question. C'est pourquoi il s'en est inspiré pour l'organisation de son rapport, qui contient les chapitres suivants, en plus du chapitre 1 qui sert d'introduction :

- **Chapitre 2 : Contexte** — Il fait le point sur la définition de la traite et présente un aperçu des efforts du Canada pour lutter contre ce fléau.

- **Chapitre 3 : Prévention** — Il passe en revue les causes sous-jacentes de la traite des personnes à des fins d'exploitation sexuelle, à savoir la pauvreté, l'inégalité entre les sexes, la demande et les mesures législatives sur l'âge du consentement à l'activité sexuelle sans caractère d'exploitation; la prévention englobe aussi la coordination des activités et la nécessité d'intensifier la recherche et la sensibilisation.

- **Chapitre 4 : Protection** — Il porte sur l'éducation et la sensibilisation améliorées du milieu policier, l'amélioration des services aux victimes et le permis de séjour temporaire.

<sup>5</sup> Adele Dion, directrice générale, Sécurité humaine et droits de l'homme, ministère des Affaires étrangères et Carole Morency, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, *Témoignages*, 17 octobre 2006.

<sup>6</sup> *Témoignages*, 3 octobre 2006.

# CHAPITRE 1 : MANDAT DU COMITÉ

Au cours de la dernière décennie, l'alerte a été donnée un peu partout dans le monde à propos d'une catastrophe de droits humains qui atteint des proportions gigantesques — et je veux parler de la généralisation de la traite des femmes et des enfants, dans le commerce du sexe à l'échelle mondiale. Toutefois, pour la majorité des nations de la planète, depuis les plus hauts échelons du pouvoir politique jusqu'à celui du policier sur le terrain, ce dossier n'est toujours pas considéré comme une priorité<sup>1</sup>.

Chaque année, de 700 000 à 4 millions d'êtres humains sont victimes de la traite des personnes<sup>2</sup>. La grande majorité d'entre eux sont des femmes et des enfants, et 92 p. 100 sont victimes d'exploitation sexuelle. Le Comité permanent de la condition féminine reconnaît que le Canada a pris des mesures pour lutter contre la traite, tant sur son territoire qu'à l'extérieur de ses frontières, mais son attention a été sollicitée par l'urgence de la situation, une urgence qui oblige le Canada à faire plus pour empêcher que des innocents ne soient victimes de ce crime. Comme l'a indiqué un témoin, « Lorsqu'une femme ou une fille est réduite au rang de produit qu'on peut acheter et vendre, violer, battre et ruiner psychologiquement, il y a violation répétée de sa dignité et de ses droits fondamentaux en tant qu'être humain<sup>3</sup> ». C'est pourquoi le Comité a décidé d'orienter l'attention des parlementaires et de la population canadienne sur cette question en réalisant une étude sur la traite des personnes.

Conscient du fait que la traite est un problème pressant aux niveaux tant international que national, le Comité a néanmoins estimé qu'il valait mieux, pour faire évoluer la situation au Canada même, limiter son étude à ce qui se passe au pays, tout en sachant bien que la traite internationale a aussi de graves répercussions sur le Canada. Ce qui ne veut surtout pas dire que la dimension internationale du problème ne justifie pas la même attention et la même volonté d'agir.

De même, le Comité n'ignore pas que la traite des personnes est pratiquée entre autres pour le travail domestique, agricole et manufacturier, mais il a jugé nécessaire de concentrer son étude sur la traite à des fins d'exploitation sexuelle, puisque des témoins lui ont dit que 92 p. 100 de la traite des personnes a pour finalité l'exploitation sexuelle<sup>4</sup>. Le Comité a aussi jugé que les cas flagrants d'abus et d'avilissement associés à la traite

---

1 Victor Malarek, *Témoignages*, 23 novembre 2006.  
2 Richard Poulin, professeur titulaire, Département de sociologie et d'anthropologie, Université d'Ottawa, *Témoignages*, 19 octobre 2006.  
3 Barbara Kryszko, coordonnatrice, Appel à l'action, Coalition contre la traite des femmes, *Témoignages*, 21 novembre 2006.  
4 Voir entre autres le témoignage de Richard Poulin, *Témoignages*, 19 octobre 2006.



SENSIBILISATION ET FORMATION DES PROCUREURS ET DES JUGES.....	46
CHAPITRE 6 : CONCLUSION .....	49
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	51
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS.....	53
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES .....	57
Opinion dissidente du Bloc Québécois.....	59

# TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE 1 : MANDAT DU COMITÉ .....	1
ORGANISATION DU RAPPORT .....	2
CHAPITRE 2 : CONTEXTE .....	5
DÉFINITION DE LA TRAITE .....	5
APERÇU DES EFFORTS DU CANADA POUR COMBATTRE LA TRAITE .....	7
CHAPITRE 3 : PRÉVENTION .....	11
LES CAUSES .....	11
A. Pauvreté .....	11
B. Inégalité entre les sexes .....	13
C. La demande de traite à des fins d'exploitation sexuelle .....	14
D. Âge du consentement .....	19
E. Inégalités résultant des politiques d'immigration canadiennes .....	21
COORDINATION ET COOPÉRATION .....	22
RECHERCHE .....	25
CHAPITRE 4 : PROTECTION .....	29
FORMATION ET SENSIBILISATION DU MILIEU POLICIER .....	29
SERVICES ET PROGRAMMES À L'INTENTION DES VICTIMES .....	34
LE PERMIS DE SÉJOUR TEMPORAIRE (PST) .....	37
A. Contexte .....	38
B. Problèmes relatifs au PST .....	40
DÉTENTION DES VICTIMES DE LA TRAITE .....	43
CHAPITRE 5 : POURSUITES .....	45
RESSOURCES DESTINÉES AUX FORCES POLICIÈRES .....	45



# COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

a l'honneur de présenter son

## DOUZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement et à la motion adoptée par le Comité le 21 septembre 2006, le Comité a entrepris une étude sur la traite des personnes et a convenu de faire rapport de ce qui suit :





# COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

## PRÉSIDENTE

Yasmin Ratansi

## VICE-PRÉSIDENTES

Irene Mathysen  
Joy Smith

## MEMBRES

Patricia Davidson  
Nicole Demers  
Johanne Deschamps  
Nina Grewal  
L'hon. Helena Guergis  
L'hon. Maria Minna  
L'hon. Anita Neville  
Bruce Stanton  
L'hon. Belinda Stronach

## AUTRES DÉPUTÉES QUI ONT PARTICIPÉ

Maria Mourani  
L'hon. Judy Sgro

## GREFFIER DU COMITÉ

Michelle A. Tittley

## BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Marlissa Tiedemann

Lynne Casavant



**DE L'INDIGNATION À L'ACTION POUR CONTRER  
LA TRAITE À DES FINS D'EXPLOITATION  
SEXUELLE AU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
de la condition féminine**

**La présidente  
Yasmin Ratansi, députée**

**FÉVRIER 2007**

**39<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**



Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.



**DE L'INDIGNATION À L'ACTION POUR CONTRER  
LA TRAITE À DES FINS D'EXPLOITATION  
SEXUELLE AU CANADA**

**Rapport du Comité permanent  
de la condition féminine**

**La présidente  
Yasmin Ratansi, députée**

**FÉVRIER 2007**

**39<sup>e</sup> LÉGISLATURE, 1<sup>re</sup> SESSION**

**CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA**

